

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT
ANNÉE 1921 - 1922

LE BUDGET SPÉCIAL DE L'ALGÉRIE

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 27 mai 1922

PAR

Gaston CAPOT DE QUISSAC

MEMBRES DU JURY

MM. ALLIX, professeur, Président.

HITIER, professeur

DOLLÉANS, chargé de cours

} Assesseurs

PARIS

Editions de *La Vie Universitaire*

13, QUAI DE CONTI

1922



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551419_0061

LE BUDGET SPÉCIAL DE L'ALGÉRIE

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1921 - 1922

LE BUDGET SPÉCIAL DE L'ALGÉRIE



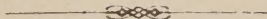
THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 27 mai 1922

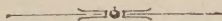
PAR

Gaston CAPOT DE QUISSAC



MEMBRES DU JURY

{	MM. ALLIX, professeur, Président.	{	<i>Assesseurs</i>
	HITIER, professeur		
	DOLLÉANS, chargé de cours		



PARIS

Editions de *La Vie Universitaire*

13, QUAI DE CONTI

1922

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*

INTRODUCTION

I. — Répartition des dépenses et des recettes coloniales entre le budget métropolitain et les budgets coloniaux.

Deux régimes différents peuvent être adoptés pour régler la situation financière des colonies vis-à-vis de la métropole : le régime de *l'assimilation* et le régime de *l'autonomie*.

1° *Régime de l'assimilation financière.* — Dans ce régime, les finances coloniales, identiques à celles de la métropole, sont rattachées au budget métropolitain. La colonie est assimilée à une division administrative de la métropole. Dès lors, c'est l'Etat qui se charge, ainsi qu'il le fait pour les départements et les communes, des dépenses *d'intérêt général* (dépenses militaires, dépenses des services administratifs, etc.), et qui perçoit la plus grande partie des impôts payés par les contribuables. La colonie ne touche qu'une faible partie de ses ressources, uniquement pour faire face aux dépenses *d'intérêt local*. Le budget de la colonie aura donc très peu d'importance eu égard au budget colonial métropolitain.

Ce régime s'impose au début de la colonisation. En effet, la colonie ne possédant pas encore l'outillage nécessaire

à sa mise en valeur, ne peut se suffire à elle-même; c'est la métropole qui est obligée de subvenir à ses besoins, et, par suite, il est logique que cette dernière perçoive la presque totalité des ressources de la colonie.

Cependant le système de l'assimilation financière présente beaucoup d'inconvénients :

Il est tout d'abord très difficile, dans la pratique, d'établir une distinction bien nette entre les dépenses d'intérêt général, que la métropole doit prendre à son compte, et les dépenses d'intérêt local, qui restent à la charge de la colonie; la répartition est forcément arbitraire.

De plus, le régime de l'assimilation n'arrive jamais à concilier les intérêts de la mère-patrie et ceux de la colonie. Si cette dernière est prospère, elle fournit à la métropole des ressources importantes, et se trouve, de ce fait, lésée, car ces ressources auraient pu être employées au développement de la colonie. Si, au contraire, la colonie ne se suffit pas à elle-même, si ses ressources sont inférieures à ses dépenses, la métropole devra combler le déficit par un très large apport financier, elle devra affecter à l'entretien de sa colonie des ressources qu'elle aurait pu consacrer à son propre développement.

Enfin, sous ce régime, la colonie se désintéresse de la gestion de ses affaires; elle n'a aucun intérêt à faire des économies, et est incitée au gaspillage. D'autre part, la métropole hésitera souvent à faire des sacrifices qui, cependant, seraient indispensables à la bonne administration de la colonie. Aussi, le développement économique de cette dernière ne se fera-t-il que difficilement, et la colonie risquera-t-elle de rester dans un état de stagnation perpétuel.

C'est pourquoi presque toutes les puissances coloniales ont aujourd'hui adopté le régime de l'autonomie financière.

2° *Du régime de l'autonomie financière.* — Avec ce régime, la colonie est dotée de la personnalité civile ; elle dispose de ses recettes et pourvoit à ses dépenses. Toutes les finances font partie, en principe, du budget colonial. Les inconvénients du système de l'assimilation disparaissent, et la colonie a tout intérêt à bien gérer ses finances de façon à se procurer un excédent de recettes qui lui permette la mise en valeur et l'exploitation de ses richesses naturelles.

Il ne faut pas croire, toutefois, qu'avec ce système une cloison étanche existera entre le budget colonial et celui de la métropole. Cette dernière sera, en effet, obligée d'intervenir dans la gestion des finances de ses possessions, si celles-ci ne parviennent pas à équilibrer leur budget ; il faudra bien alors que la mère-patrie vienne à l'aide de la colonie au moyen de subventions. Aussi, est-il indispensable que la métropole se réserve un droit de regard sur les finances des colonies qui, si elles sont mal gérées, nécessitent le concours des ressources métropolitaines.

« En fait, ces deux systèmes opposés n'ont jamais été appliqués d'une façon absolue, parce que la pratique s'accommode mal de principes trop rigoureux. Dans les régimes d'assimilation, la métropole cherche souvent à soulager ses finances en mettant certaines dépenses d'intérêt général au compte des colonies. Inversement, dans les régimes d'autonomie, la métropole vient souvent en aide à ses possessions pauvres en leur donnant des subventions, ou, au contraire, réclame sa part des excédents budgétaires des colonies prospères. Ces deux formules —

assimilation, autonomie, — expriment en somme deux *tendances* divergentes que la législation financière coloniale pousse plus ou moins loin, suivant les époques et les pays (1). »

Ces deux régimes furent pratiqués tour à tour dans notre politique coloniale en Algérie.

II. — Historique du régime financier de l'Algérie.

De la conquête jusqu'en 1839, il n'y eut pas à proprement parler de disposition d'ensemble réglant le régime financier de l'Algérie.

1° *L'ordonnance du 21 août 1839* est la première posant des règles générales sur la comptabilité algérienne.

D'après cette ordonnance, les recettes et les dépenses étaient partagées entre le budget de la France et celui de l'Algérie qui s'appelait : *budget général des services coloniaux*. Ce dernier était peu important. Il comprenait : a) d'une part : *les revenus coloniaux*, formés principalement par l'octroi de mer et les impôts arabes; b) d'autre part : *les dépenses à la charge de la colonie*, ayant un caractère purement local.

Au budget métropolitain figuraient les *revenus de l'Etat* (produits et revenus de l'Algérie) comprenant : les produits de l'enregistrement, des douanes, des postes, les revenus et le prix de vente du domaine. Quant aux dépenses

(1) E. ALLIX : *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 3^e édition, p. 732.

(dépenses à la charge du Trésor), elles figuraient au budget du ministère de la guerre et comprenaient les dépenses militaires et les dépenses des services de l'intérieur, de la justice et des finances.

2° *L'ordonnance du 17 janvier 1845* établit une nouvelle répartition des recettes et des dépenses entre l'Etat et l'Algérie. Elle enlève au budget algérien, appelé *budget local et municipal*, une partie de ses recettes et de ses dépenses pour les faire passer au budget métropolitain. On ajoute aux recettes de l'Etat les impôts arabes (8.500.000 francs). Dans les dépenses, on fait rentrer celles afférentes aux travaux civils et de colonisation, ce qui les fait doubler.

L'article 20 de l'ordonnance du 17 janvier 1845 décide que les recettes de chaque province doivent être consacrées aux dépenses de la province jusqu'à concurrence des 3/4. Quant au dernier quart, il doit être affecté aux dépenses d'utilité commune aux trois provinces (15 %) et aux dépenses imprévues (10 %).

3° *Le décret du 27 octobre 1858* remplaça le budget local et municipal par *trois budgets provinciaux*. La personnalité de l'Algérie disparaissait donc pour faire place à celle de la province. Cependant, un *fonds commun* était institué par un prélèvement de 1/10^e sur l'ensemble des ressources ordinaires de chaque province. Mais ce fonds commun fut supprimé par décret du 6 février 1871.

Cet état de choses subsista jusqu'à la loi du 19 décembre 1900. Il y avait alors, d'un côté, trois budgets provinciaux (appelés, à partir de 1875, *budgets départementaux*), de l'autre, le budget de l'Algérie, faisant partie

du budget de l'Etat. Toutes les dépenses des services généraux de l'Algérie, et toutes les recettes, étaient inscrites au budget métropolitain. Seules, les dépenses d'intérêt purement local étaient inscrites, avec les recettes correspondantes, aux trois budgets départementaux. La portion algérienne du budget métropolitain, d'abord rattachée au budget du ministère de la guerre, puis en 1871, au budget du ministère de l'intérieur, fut, jusqu'en 1881, présentée séparément, tout en étant comprise dans le budget général de la France. Mais, en 1881, à la suite *des décrets de rattachement*, les recettes et les dépenses de l'Algérie furent mêlées avec celles de la métropole dans les différents chapitres du budget, de sorte qu'il était très difficile de reconstituer intégralement le budget de l'Algérie. Aussi, pour éviter cet inconvénient, fit-on figurer, à partir de 1892, les recettes et les dépenses algériennes dans des états spéciaux annexés à la loi de finances. En outre, à la commission du budget, le budget de l'Algérie faisait l'objet d'un rapport distinct. Cependant, il importe de bien remarquer que ce budget n'avait pas d'existence propre, et qu'il faisait partie intégrante de celui de l'Etat.

Ce régime suscitait de vives critiques : « L'Algérie a toujours été traitée par la métropole comme un fils de famille à qui ses parents paient ses dépenses, non quelquefois sans mauvaise humeur, mais qui, n'ayant pas de ressources propres, sachant la caisse paternelle bien garnie, cherche à se procurer le plus d'argent qu'il peut, et n'a guère le souci d'en faire bon usage. Les algériens n'ont aucun intérêt à voir s'accroître leurs ressources budgétaires ; si la métropole veut leur imposer des taxes nouvelles, ils protestent avec d'autant plus d'énergie qu'ils ne

conçoivent aucun rapport direct entre le produit de ces impôts et les crédits que l'on mettra à leur disposition. Ils n'ont aucune raison de chercher à modérer leurs dépenses, puisque les économies réalisées de ce chef ne leur profiteront pas (1) ».

4° *Loi du 19 décembre 1900. — Création du budget autonome de l'Algérie.* — M. Armand Béhic, sénateur, rapporteur de la *Commission instituée par décision impériale du 5 mai 1869 pour élaborer les questions qui se rattachent à la constitution et à l'organisation administrative et politique de l'Algérie*, avait émis l'idée de doter l'Algérie de la personnalité morale, et, par suite, d'un budget distinct de celui de l'Etat. Avant lui, le général Randon et le maréchal Pélissier, tous deux gouverneurs généraux de l'Algérie, avaient proposé un système analogue. Mais les partisans du régime de l'unité budgétaire ne voulaient pas de cette réforme. D'autre part, certains hommes politiques craignaient que l'Algérie, possédant l'autonomie financière, sollicitât bientôt une indépendance plus complète en matière politique.

Cependant, les inconvénients du régime institué par le décret du 27 octobre 1858 étaient si grands, que le Parlement, après beaucoup d'hésitations, décida enfin de créer le budget spécial de l'Algérie et de permettre à cette dernière de contracter des emprunts en vue de l'exécution de grands travaux d'intérêt général. Mais, dans le sein même du Parlement, deux groupes s'étaient formés ; se trou-

(1) *Rapport sur le budget de l'Algérie pour 1899. (J. O. — Ch. doc., parl. session extr. 1898, pp. 146-175).*

vaient en présence les partisans du *budget restreint* et les partisans du *budget intégral*.

Avec le budget restreint, on revenait au système de 1839 : le budget de l'Algérie devait s'intercaler entre les budgets départementaux algériens et le budget métropolitain. Ce dernier devait comprendre les *dépenses de souveraineté* (dépenses militaires et dépenses de haute administration); aux budgets départementaux n'appartenaient que les dépenses purement locales, n'intéressant que la circonscription; le budget de l'Algérie comprenait les dépenses relatives aux services locaux algériens intéressant l'ensemble de la colonie. Quant aux recettes, elles se répartissaient aussi entre ces trois catégories de budgets.

Le budget intégral comprenait, au contraire, toutes les recettes et toutes les dépenses *civiles* de l'Algérie. Ce furent les partisans de ce dernier système qui l'emportèrent en 1900. On trouva d'ailleurs logique d'appliquer à l'Algérie le principe d'autonomie financière institué dans les autres colonies par la loi de finances du 13 avril de la même année. La loi du 19 décembre 1900 réalise en ces termes la réforme : « L'Algérie est dotée de la personnalité civile. Elle peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics, contracter des emprunts » (art. 1^{er}). — « A dater de l'année 1901, le budget de l'Algérie cessera d'être compris dans le budget de l'Etat » (art. 3).

En principe, toutes les dépenses algériennes sont supportées par le budget spécial de l'Algérie, et toutes les recettes profitent à ce budget. Cependant, certaines dépenses et recettes font encore partie du budget de l'Etat, les premières étant d'ailleurs de beaucoup supérieures aux secondes.

III. — Participation du budget métropolitain aux recettes et aux dépenses de l'Algérie.

1^o *Dépenses demeurées à la charge du budget métropolitain, en vertu de la loi du 19 décembre 1900.* — A) Tout d'abord, l'Etat conserve à sa charge toutes les *dépenses militaires* (Guerre et Marine) sauf celles de la gendarmerie, cette institution étant considérée comme un complément des services de police.

Ces dépenses, constituant une très lourde charge, n'auraient pu être supportées par l'Algérie. Il était d'ailleurs logique d'appliquer à cette dernière les règles suivies en cette matière dans les autres colonies. D'autre part, les dépenses militaires sont surtout faites dans l'intérêt de la métropole, puisqu'elles tendent à maintenir l'autorité de l'Etat sur son empire colonial. Cependant, cette catégorie de dépenses n'est pas entièrement à la charge du budget de la France. Il sera examiné plus loin dans quelles conditions l'Algérie, depuis 1915, participe aux charges militaires qu'elle occasionne à la métropole.

Les dépenses militaires de l'Algérie et de la Tunisie figurent, au budget de la Guerre, à la fin de la première section (troupes métropolitaines); elles ne sont pas confondues avec les dépenses militaires de l'intérieur. Elles s'élèvent, au budget de l'exercice 1922, à la somme de 191.597.509 francs (Etat A. Ministère de la Guerre, première section, chapitres 77 à 121 inclus). Il convient d'ailleurs d'ajouter à cette somme celle de 15 300.000 francs (chap. 150, troupes coloniales en Algérie), et de remarquer que les pensions militaires figurent parmi les dépenses du ministère des finances.

B) D'après la loi de 1900, l'Etat conservait également à sa charge *la totalité* de la *garantie d'intérêt due aux réseaux de chemins de fer algériens*, pour les lignes ouvertes à l'exploitation avant le 1^{er} janvier 1901. Mais, les subventions versées de ce chef par la métropole n'étaient que *temporaires*; elles devaient cesser en 1926. On avait considéré en 1900 que le budget algérien était beaucoup trop modeste pour pouvoir assumer la charge de la garantie d'intérêt de ses chemins de fer. D'autre part, il était naturel que l'Etat français, qui avait passé des conventions avec les compagnies algériennes, sans l'intervention de la colonie, supportât le poids des engagements qu'il avait pris.

On entrevit bientôt les conséquences des dispositions de la loi de 1900; l'Algérie, qui aurait vu payer de 1900 à 1926 l'intégralité des garanties d'intérêt par le budget métropolitain, aurait eu brusquement à supporter la totalité de ces garanties; la répercussion sur les finances algériennes eût été trop brutale. L'Algérie se préoccupait d'ailleurs de l'amélioration et du développement de ses réseaux de voies ferrées, et en demandait la maîtrise. Après de nombreux pourparlers avec la métropole, elle obtenait enfin, par la *loi du 23 juillet 1904*, la liberté qu'elle désirait pour le régime de ses chemins de fer. De plus, l'Etat cessait d'assumer la charge totale de la garantie d'intérêt, et convertissait ses engagements antérieurs en une contribution fixe, l'Algérie prenant à son compte la partie variable des charges garanties. La métropole se réservait, en compensation des avances antérieures de garanties, un droit de *partage des excédents de recettes* réalisées sur l'ensemble des lignes, proportionnellement à ces

avances. Voici les dispositions essentielles de la loi du 23 juillet 1904 :

Article premier. — A partir du 1^{er} janvier 1905, les charges et les produits nets résultant, tant des conventions relatives aux garanties d'intérêt et au partage des bénéfices, que du rachat de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général établis ou à établir en Algérie, seront inscrits respectivement aux dépenses obligatoires et aux recettes du budget spécial de la colonie.

Article 2. — Les avances de l'Etat aux compagnies de chemins de fer algériens sont remplacées par une subvention annuelle au budget de l'Algérie, fixée à forfait à 18.000.000 de francs pour chacun des exercices 1905, 1906 et 1907. Cette subvention décroîtra ensuite annuellement de 300.000 francs pour les années 1908 à 1912 inclusivement ; de 400.000 francs pour les années 1913 à 1917, et de 500.000 francs à partir de 1918 jusqu'à l'année 1946 où elle prendra fin. Les crédits afférents à la subvention de l'Etat seront inscrits au budget général (ministère des travaux publics) sous la rubrique : subvention à l'Algérie pour les dépenses des chemins de fer.

La loi du 3 janvier 1920, pour tenir compte à l'Algérie de toutes les charges résultant pour elle de l'incorporation à ses réseaux de voies ferrées de la ligne de Tlemcen à Lalla-Marnia et à la frontière du Maroc, lui attribue une subvention complémentaire :

- De 500.000 francs pour l'année 1920 ;
- De 400.000 francs pour les années 1921 à 1925 ;
- De 300.000 francs pour les années 1926 à 1930 ;
- De 200.000 francs pour les années 1931 à 1935 ;
- De 100.000 francs pour les années 1936 à 1945.

Les crédits affectés aux subventions de la métropole à l'Algérie, en vertu des lois du 23 juillet 1904 et du 3 janvier 1920, figurent au budget de 1922 pour une somme de 12.400.000 francs (Etat A, Ministère des travaux publics, 1^{re} section, V, Chemins de fer, chap. 94 : subvention à l'Algérie pour les dépenses de chemins de fer). L'Etat s'est d'ailleurs montré large dans l'évaluation forfaitaire de ces subventions qui sont sensiblement supérieures aux sommes que l'Algérie verse aux compagnies.

En outre, en vertu de l'article 3 de la loi du 23 juillet 1904, la métropole verse directement à la Compagnie P.-L.-M. une annuité de 3.661 036 fr. 36 centimes, en dédommagement de l'établissement de son réseau algérien.

C) En plus de ces deux grosses dépenses, la France en prend à sa charge une série d'autres dont les plus importantes sont les suivantes :

a) Pensions des fonctionnaires et agents qui ont servi en Algérie ; l'Etat ne participe d'ailleurs à cette dépense que dans une certaine mesure qui sera précisée plus loin.

b) Partie des dépenses afférentes aux services maritimes postaux entre la France et l'Algérie.

c) Indemnités parlementaires des sénateurs et députés de l'Algérie.

d) Dépenses du service des affaires algériennes au ministère de l'intérieur.

e) Allocations à la famille d'Abd-el-Kader, figurant au budget de 1922 pour une somme de 70.000 francs (Etat A, Ministère des affaires étrangères, chap. 25).

Jusqu'en 1908, figuraient également au budget de la métropole les frais de transport et d'entretien des transportés

et des relégués provenant de l'Algérie ; l'art. 61 de la loi de finances du 28 décembre 1908 mit cette dépense à la charge de l'Algérie.

2° *Recettes algériennes dont bénéficie le budget de la métropole en vertu de la loi du 19 décembre 1900.* — Ces recettes sont insignifiantes par rapport aux dépenses demeurées à la charge de la France. Elles figurent à l'état C annexé à la loi de finances : tableau des voies et moyens applicables au budget général, II, produits recouvrables en Algérie. En voici le détail pour l'exercice 1922 :

Produits de la vente des tabacs des manufactures de	
France	mémoire.
Produits de la vente des poudres à feu.	1.584.000
Aliénation d'objets mobiliers (provenant des ministères de la guerre et de la marine, et du service des manufactures de l'Etat).	1.743.000
Aliénation d'immeubles (provenant des ministères de la guerre et de la marine, des services des poudres, et des manufactures de l'Etat)	mémoire.
Produit du travail des détenus dans les ateliers et les pénitenciers militaires en Algérie.	3.688.000
Retenues et autres produits recouvrés en vertu de la loi du 9 juin 1853 en Algérie.	4.095.000
Total.	<u>11.110.000</u>

Toutes ces recettes se justifient par elles-mêmes. Il faut y ajouter :

a) Etat C, § 5. Produits divers du budget : annuité due par l'Algérie pour le rachat des lignes de la Compagnie Franco-Algérienne : 593 600 francs.

b) Etat C, § 4. Recettes d'ordre : recettes en atténuation de dépenses :

1° *Contribution de l'Algérie aux dépenses militaires de la métropole* : 20.000.000 ;

2° *Contribution des territoires du Sud aux dépenses militaires de la métropole* : 400.000 francs.

Cette dernière catégorie de recettes doit retenir plus particulièrement l'attention, étant donné les conditions dans lesquelles elle a été créée et le caractère de gravité qu'elle a présenté jusqu'ici pour l'Algérie (1).

Lors de la discussion du budget de 1914 (séance du 24 mars), les députés des départements viticoles du Midi de la France déposèrent un amendement créant *une contribution de l'Algérie aux charges militaires de la métropole*, à l'instar de celle payée par les autres colonies. Ils considéraient que les colons algériens, dont les charges fiscales n'étaient pas très lourdes, étaient de sérieux concurrents pour les producteurs français. Cet amendement fut adopté quant au principe, et un crédit de 4 millions a été inscrit au budget de l'Algérie à partir de l'exercice 1915.

Cette contribution, restée fixe jusqu'en 1920, fut successivement portée à 12.000.000 — 20.000.000 et 25.000.000 pour les exercices 1921, 1922 et 1923. De telles augmentations émurent à juste titre l'opinion publique en Algérie. Il était, en effet, absolument indispensable que cette dernière fût fixée, d'une façon précise et à l'avance, sur les sacrifices qui pourraient lui être demandés. Elle fit remarquer, d'ailleurs, que l'état actuel de son budget ne lui per-

V. A. GIRAULT : *Principes de colonisation et de législation coloniale*, 4^e édition, 3^e partie, p. 165.

mettait pas de supporter chaque année une augmentation de dépense aussi considérable. Satisfaction lui fut donnée ; la loi du 31 décembre 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1922 décide en son article 48 :

La contribution de l'Algérie aux dépenses militaires de la métropole est fixée, pour l'exercice 1923, à la somme de 25 millions de francs. Cette somme sera inscrite au budget des recettes, § 4. « Recettes d'ordre, recettes en atténuation de dépenses ». Pour chacun des exercices 1924 à 1937, la contribution ci dessus sera fixée à 6 0/0 du montant des prévisions *du budget ordinaire* de l'Algérie tel qu'il aura été arrêté dans les conditions fixées par la loi du 19 décembre 1900, ce pourcentage ne devant pas se calculer toutefois sur le montant de la contribution elle-même. En aucun cas, celle-ci ne pourra être inférieure à 25 millions.

Ainsi, à l'heure actuelle, l'Algérie est fixée sur l'étendue de l'effort qu'elle doit fournir pour la contribution militaire. On ne pourra plus lui demander chaque année une augmentation de 5 à 10 millions. C'est une subvention mathématique qu'elle aura à verser, déterminée par l'importance de son budget. Il a été calculé que l'accroissement normal de ce dernier était de 15 à 20 millions par an, et que, par suite, l'Algérie aurait à supporter une augmentation annuelle de contribution militaire de 900.000 francs à 1.200.000 francs.

En résumé, la contribution militaire de l'Algérie est fixée, jusqu'en 1937, au minimum de 25 millions, et augmentera au fur et à mesure des forces contributives de ce pays. Il peut se faire que, dans 15 ans, la dette de guerre de la France soit amortie dans une certaine mesure, qu'on ait trouvé le

moyen d'obliger l'Allemagne à payer une partie des sommes qu'elle doit, et que l'Algérie n'ait plus alors un effort aussi important à consentir.

Il convient de remarquer qu'une contribution similaire de 200.000 francs a été mise à la charge des territoires du Sud en 1920, et qu'elle a été portée à 400.000 francs dès l'exercice suivant.

PREMIÈRE PARTIE

Le budget spécial de l'Algérie

La loi du 19 décembre 1900 dotait l'Algérie de *l'autonomie financière*, c'est-à-dire d'un budget propre. Il restait à savoir par qui ce budget serait établi. Pour résoudre cette question, deux systèmes étaient possibles(1):

1. Le système de la *domination* :

Le budget de la colonie est fait par les agents de la métropole.

2. Le système de *l'autonomie budgétaire* :

Le budget est alors établi par les assemblées locales composées d'élus de la population.

L'idée qui a prévalu en 1900 fut qu'aucun de ces deux systèmes, dont les règles étaient trop rigoureuses, ne devait être appliqué d'une façon absolue. Avec le premier, la tutelle de la métropole s'exerce d'une manière trop complète. Avec le deuxième, la colonie est entièrement maîtresse de son budget; ses droits budgétaires deviennent

(1) V. ALLIX, *op. cit.*, p. 739 et suivantes.

trop étendus. Le législateur a donc choisi un système mixte; il s'est efforcé de concilier les deux systèmes de la domination et de l'autonomie budgétaire en faisant participer à la confection du budget spécial de l'Algérie le gouverneur général, les délégations financières, le conseil supérieur, le ministre de l'intérieur, le Président de la République, le Conseil d'Etat, la Chambre des députés et le Sénat, dont il faut connaître le rôle respectif.

CHAPITRE PREMIER

Préparation du budget

Le projet de budget est préparé par le représentant du pouvoir exécutif en Algérie, c'est-à-dire par le gouverneur général. Placé à la tête de l'administration, ayant des agents sur tous les points du territoire algérien, il est en effet le seul qui puisse recueillir les éléments nécessaires pour établir les prévisions de recettes et de dépenses.

Les règles qui président à l'élaboration du budget sont d'ailleurs les mêmes qu'en France : méthode de la pénultième année pour l'évaluation de la plus grande partie des recettes, règle de l'universalité, règle de l'unité. Cette dernière n'est pas plus complètement observée en Algérie que dans la métropole : il n'y a, il est vrai, en Algérie, qu'un seul budget annexe, celui du jardin d'essai du Hamma à Alger et des stations expérimentales qui en dépendent, mais il existe un budget extraordinaire nettement distinct du budget ordinaire.

Le Gouverneur général a donc l'initiative en matière financière. Cependant, il doit communiquer le projet de budget au ministre de l'Intérieur (art. 6 de la loi du 19 Décembre 1900), et le modifier, le cas échéant, en tenant compte, tant des observations présentées par ce dernier que de celles présentées par les ministres dont dépendent les services rattachés (avis du Conseil d'Etat du 17 Décembre 1913). Le contrôle de la métropole apparaît donc déjà dans la préparation du budget.

Le projet de budget, ainsi élaboré, est transmis par le Gouverneur général aux délégations financières.

CHAPITRE II

Vote et règlement du budget

Le projet de budget est voté par les Assemblées algériennes : Délégations financières et Conseil supérieur du Gouvernement. Cependant, les modifications apportées par ces assemblées au régime fiscal doivent être homologuées par décret rendu en Conseil d'Etat, et, d'autre part, le Parlement autorise annuellement la perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie. Le budget est ensuite réglé définitivement par le Président de la République sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

Avant de parcourir toutes les étapes de la longue procédure organisée par la loi du 19 Décembre 1900 pour le vote et le règlement du budget spécial de l'Algérie, il convient d'étudier la composition, le fonctionnement et les attributions des assemblées algériennes.

I. — COMPOSITION, FONCTIONNEMENT ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DU GOUVERNEMENT GÉNÉRAL DE L'ALGÉRIE.

a) *Composition* :

Le Conseil supérieur a été créé par décret du 10 Décembre 1860 dans le but d'appeler quelques représentants

de la population à participer, avec les hauts fonctionnaires de la colonie, à la préparation du budget de l'Algérie. ainsi qu'à la détermination de l'assiette et la répartition des impôts. Cependant, l'élément fonctionnaire y dominait, les membres des conseils généraux n'étant que six (deux par département).

Le décret du 24 octobre 1870, qui ne fut d'ailleurs jamais appliqué, attribuait au contraire la majorité aux conseils généraux.

Le décret du 7 octobre 1871 se contenta de donner à l'élément électif une plus large représentation que sous l'empire du décret du 10 décembre 1860 : le nombre des conseillers généraux était fixé à quinze. Il fut d'ailleurs ramené à six par décret du 11 août 1875.

Actuellement, la composition du conseil supérieur est réglée ainsi qu'il suit par l'article premier du *décret du 23 août 1898* :

1° *Seize membres appartenant aux délégations financières* et élus par elles, à raison de six pour chacune des deux premières délégations, et de quatre pour la délégation indigène, un de ces derniers étant élu par la section Kabyle de cette délégation ;

2° *Quinze membres appartenant aux conseils généraux* et élus par eux à raison de cinq par département ;

3° *Vingt-deux membres de droit* (1), siégeant à raison de leurs fonctions : le gouverneur général, président ; le secrétaire général du gouvernement ; le premier président de la Cour d'appel d'Alger ; le procureur général près la

(1) 21 seulement depuis le décret du 16 mai 1907 qui a fait sortir l'archevêque d'Alger du conseil de gouvernement et du conseil supérieur.

cour d'appel d'Alger; l'Archevêque d'Alger; l'amiral commandant la marine en Algérie; le commandant supérieur du génie; les trois généraux commandant les divisions; les trois préfets des départements algériens; le recteur de l'académie d'Alger; l'inspecteur général des ponts-et-chaussées; l'inspecteur général des mines (remplacé aujourd'hui par l'ingénieur en chef des mines depuis les décrets des 4 Mai et 8 juin 1901); l'inspecteur général des finances; le conservateur des forêts d'Alger; les quatre conseillers rapporteurs près le conseil de gouvernement;

4° *Trois notables indigènes* désignés par le gouverneur général,

5° *Quatre membres* désignés par le gouverneur général parmi les fonctionnaires algériens, à raison de leurs lumières et de leurs services.

La liste des membres de droit du conseil supérieur diffère peu de la composition du conseil de gouvernement; il y a adjonction au conseil supérieur des trois généraux de division, des trois préfets et du conservateur des forêts d'Alger; mais il y a déduction du délégué du ministère de l'agriculture, de l'inspecteur général des ponts-et-chaussées chargé du contrôle des chemins de fer algériens, et des conseillers rapporteurs adjoints.

Il convient de remarquer que le nombre des membres du conseil supérieur, réduit à 59 depuis que l'archevêque d'Alger ne fait plus partie du conseil, est variable suivant la nature des affaires soumises à ce dernier. En effet, le décret du 11 janvier 1901, modifiant la composition du conseil de gouvernement, modifiait par contre-coup le nombre des membres du conseil supérieur. Il réduisait à trois le nombre des membres des conseillers rapporteurs, et créait trois emplois de conseillers rapporteurs adjoints;

ces derniers pouvant être appelés à siéger au conseil supérieur, par décision du gouverneur général, pour remplacer les conseillers rapporteurs en cas d'absence. Mais le décret du 15 août 1903 a rétabli le quatrième emploi de conseiller rapporteur, en ne donnant toutefois entrée à ce fonctionnaire au conseil supérieur, avec voix délibérative, que pour la discussion des affaires concernant les territoires du sud, affaires dont il est spécialement chargé.

Dans ce conseil, la majorité semble appartenir en principe à l'élément électif qui comprend 31 membres sur 59. Mais, en fait, étant donné la docilité des 7 membres indigènes (lesquels peuvent d'ailleurs être plus nombreux si, parmi les délégués des conseils généraux se trouvent des indigènes), et l'ascendant qu'exerce le gouverneur général, président, sur les membres de droit, la majorité appartient à l'élément fonctionnaire, et le conseil supérieur est trop souvent transformé en chambre d'enregistrement.

Les membres du conseil supérieur autres que les membres de droit sont élus ou nommés pour trois ans; leur mandat peut être renouvelé. En cas de décès ou de démission, il est pourvu à leur remplacement avant l'ouverture de chaque session ordinaire; toutefois il peut être sursis au remplacement d'un conseiller, si la vacance s'est produite moins de deux mois avant l'ouverture de la session. Le mandat du nouveau membre prend fin lors du premier renouvellement triennal (art. 2).

Les membres élus par les conseils généraux et les délégations financières, ainsi que les membres désignés par le gouverneur général, reçoivent les indemnités prévues par le décret du 7 mars 1876 (art. 3).

b) *Fonctionnement :*

Le conseil supérieur se réunit chaque année en session

ordinaire, après la session des délégations financières, et à la date fixée par le gouverneur général qui peut, en outre, le convoquer en session extraordinaire (art. 4).

Le gouverneur général préside le conseil supérieur. Exceptionnellement, le conseil supérieur a été présidé, lors de la session de juin 1901, par un Conseiller d'Etat qui, en l'absence du gouverneur général, avait été désigné, pour remplacer ce dernier, par décret du 31 mai 1901.

Aussitôt après l'ouverture de chaque session, le conseil élit un vice-président; les fonctions de secrétaire sont remplies par le secrétaire du conseil de gouvernement (art. 5).

Le conseil supérieur ne peut délibérer que si la moitié plus un de ses membres assistent à la séance. Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents. Le vote a lieu par assis et levé. Toutefois, le scrutin secret est de droit s'il est réclamé par dix membres au moins (art. 6).

Les séances sont publiques depuis le décret du 6 mai 1918.

C) *Attributions :*

Le conseil supérieur délibère sur toutes les questions relatives à l'administration de l'Algérie qui lui sont soumises par le gouverneur général. Il émet des vœux sur les divers objets qui intéressent cette administration. Tous vœux politiques lui sont interdits (art. 8).

Est nulle de plein droit toute délibération du conseil supérieur prise en dehors de ses attributions légales. La nullité est prononcée par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu (art. 10).

L'art. 9 du décret du 23 août 1898, contenait une disposition provisoire relative aux attributions du conseil supérieur :

En attendant qu'il ait été statué par le pouvoir législatif

sur la question d'institution d'un budget spécial en Algérie, le conseil supérieur délibère sur les évaluations de recettes établies par le gouverneur général, après avoir reçu communication des délibérations prises par les délégations financières. Il examine également le budget des dépenses préparé conformément à l'article 9 du décret relatif aux attributions du gouverneur général. Les prévisions de dépenses concernant les services rattachés lui sont communiquées à titre de renseignements.

Cette disposition a été implicitement abrogée par la loi du 19 décembre 1900, qui a considérablement augmenté les attributions du conseil supérieur en lui conférant un certain pouvoir de décision en matière financière et budgétaire.

M. Larcher, dans son traité élémentaire de législation algérienne (2^e édition, t. 1, n° 189), s'exprime ainsi au sujet du fonctionnement et des attributions du conseil supérieur :

« Pratiquement, voici comment les choses se passent. Le gouverneur général, avant la session, présente au conseil supérieur *l'exposé de la situation générale de l'Algérie*, réunion de rapports sur tous les services algériens. Puis, à la séance d'ouverture, le gouverneur général prononce un discours qui résume les résultats obtenus dans l'année, et la politique que ce haut fonctionnaire compte suivre. Après l'élection du vice-président, les membres du conseil supérieur se répartissent en quatre commissions : 1^o Administration générale, départementale et communale ; 2^o Finances ; 3^o Colonisation, agriculture, commerce ; 4^o Travaux publics. Le travail des commissions, puis, sur le rapport des commissions, du conseil, consistait, avant la création du budget spécial, à peu près exclusivement dans

la discussion des vœux émis par ses membres. Depuis que l'Algérie a son budget propre, la discussion de ce budget constitue de beaucoup la partie la plus importante de son ordre du jour ».

II. — COMPOSITION, FONCTIONNEMENT ET ATTRIBUTIONS DES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES ALGÉRIENNES.

a) *Composition :*

Les délégations financières ont été créées par décret du 23 août 1898. On a appliqué, pour leur institution, *le système de la représentation des intérêts*. Dans un pays habité par des populations très dissemblables les unes des autres, et où, par suite, les impôts différaient selon la race, ce système était, en effet, le seul possible.

Les délégations financières représentent, auprès du gouvernement général, les différentes catégories *de contribuables*, français ou sujets français :

1° *Les colons* (concessionnaires ou propriétaires de biens ruraux, chefs d'exploitations ou fermiers des dits biens), représentant les intérêts de l'agriculture et de la colonisation. En 1898, on a formulé à l'égard de cette première délégation une critique alors justifiée. On a fait remarquer qu'il était contraire au but que l'on s'était proposé d'atteindre en créant les délégations financières, de faire rentrer dans ces dernières une catégorie d'individus qui, précisément, ne payaient pas d'impôts (propriétaires, fermiers). Cette critique n'a plus de portée depuis la réforme du système fiscal de l'Algérie (1918).

2° *Les contribuables autres que les colons*, représentant le commerce, l'industrie, la main-d'œuvre.

3^o *Les indigènes musulmans*, représentant la culture primitive et l'industrie pastorale. Le système d'impôts s'appliquant à cette troisième catégorie de contribuables était tout différent de celui appliqué aux deux autres catégories.

Le décret du 1^{er} décembre 1918 a réalisé une réforme considérable en Algérie, en instituant un régime fiscal uniforme; cependant, les impôts arabes ont été provisoirement maintenus dans les territoires du Sud.

Ce troisième groupe se subdivise lui-même en deux sections selon la race et le système d'impôts : section arabe et section kabyle.

La première délégation est composée de *24 membres* élus directement par les colons, au scrutin individuel, à raison de huit par département. Sont électeurs tous les colons inscrits sur les listes électorales municipales, ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection, pourvu qu'ils soient *âgés de 25 ans, français depuis 12 ans* au moins, et qu'ils *résident en Algérie depuis 3 ans* au moins (art. 2 du décret du 23 août 1898).

La seconde délégation est composée de *24 membres* élus directement au scrutin individuel, à raison de huit par département, par les contribuables autres que les colons, *inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées*. Les dispositions de l'art. précédent sur l'électorat sont applicables à cette délégation (art. 3 du décret).

L'électorat aux délégations des colons et des non colons est donc différent de l'électorat aux conseils municipaux ou aux élections législatives, et l'application des dispositions des articles 2 et 3 du décret du 23 août 1898 a eu pour effet de réduire considérablement l'effectif du corps

électoral ; en 1898, les listes électorales politiques comprenaient 89.674 noms ; les listes des électeurs aux deux premières délégations n'en comprenaient que 57.178.

M. Laferrière, gouverneur général, disait, dans son discours d'ouverture aux délégations financières : « C'est à dessein que le décret organique a exigé de vos électeurs une certaine maturité d'âge, une résidence de trois années au moins sur le sol algérien, et une possession prolongée de la nationalité française. Il a voulu s'assurer ainsi que ces électeurs auraient une connaissance réelle et une expérience personnelle des intérêts à représenter... Il a voulu aussi qu'une influence dominante fût assurée à la nationalité française ».

L'exigence du décret de 1898 concernant la possession depuis douze ans au moins, par les électeurs, de la nationalité française, est tout à fait justifiée. En effet, les étrangers (espagnols, italiens, maltais) sont très nombreux en Algérie. Or, la loi du 26 juin 1889 confère automatiquement la nationalité française aux fils d'étrangers nés en Algérie, sans qu'ils le demandent, et sans qu'une enquête préalable ait prouvé qu'ils en sont réellement dignes. Très souvent, ces individus, ainsi faits français, n'ont ni les idées, ni les mœurs des français, et leur présence dans le corps électoral constitue un réel danger que le décret du 23 août 1898 a voulu écarter. Cependant, ce décret avait omis d'indiquer quel serait le point de départ du délai de douze ans. Serait-ce la date de naissance ? Dans ce cas, la condition exigée par le décret était inopérante. Aussi, le décret du 4 janvier 1900 combla-t-il cette lacune en décidant qu'il faut prendre comme point de départ le jour où est expiré le droit du fils d'étranger de répudier la

qualité de français, c'est-à-dire l'âge de 22 ans. Ces fils d'étrangers ne deviennent donc électeurs qu'à 34 ans.

« La légalité de ce décret peut, il est vrai, être contestée. Il semble bien contraire à l'article 3 de la loi du 26 juin 1889, d'après lequel l'étranger naturalisé jouit de tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de français. Cette loi, applicable à l'Algérie, n'a pas pu être modifiée par un décret postérieur (1) ».

Quoiqu'il en soit, l'alinéa suivant a été ajouté, par le décret du 4 janvier 1900 précité, à l'article 2 du décret du 23 août 1898 :

Le délai de douze ans ci-dessus prévu a pour point de départ : 1° pour les étrangers naturalisés en vertu d'un décret du Président de la République, la date de ce décret; 2° pour les fils d'étranger ayant bénéficié de l'article 8, § 4 du code civil, modifié par la loi du 26 juin 1889, le jour où est expiré leur droit de répudier la qualité de français; 3° pour les fils d'étranger ayant bénéficié de l'article 9 du code civil, modifié par la loi du 22 juillet 1893, le jour où ils ont réclamé la qualité de français conformément au dit article.

Sont éligibles aux deux premières délégations tous les électeurs qui ne sont pas dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par les articles 7 et 10 du décret du 23 septembre 1875 sur les conseils généraux (art. 2, dernier alinéa, du décret du 23 août 1898). Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que ces électeurs figurent sur les listes électorales spéciales (Conseil d'Etat, 8 août 1899).

Nul ne peut prendre part à l'élection de plus d'un délé-

(1) THOMAS : *L'électorat aux délégations algériennes* (Revue du droit public, 1900, janvier-juin, pp. 393-434).

gué. L'électeur qui remplirait les conditions requises pour être inscrit sur les listes électorales de plusieurs délégations devra opter. En cas de double vote, les dispositions des art. 33 et 34 du décret organique du 2 février 1852 seront applicables (art. 4).

En cas de protestation contre l'élection des membres des deux premières délégations, il sera procédé comme en matière d'élections aux conseils généraux (art. 6).

La troisième délégation se compose de *21 indigènes musulmans*, savoir : 1° Neuf délégués des indigènes des territoires civils, élus au scrutin individuel, à raison de trois par département, par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice, et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes ; 2° Six délégués des indigènes des territoires de commandement, à raison de deux par département, désignés par le gouverneur général sur une triple liste de présentation dressée, pour chacun d'eux, par le général de division commandant le territoire ; 3° Six délégués kabyles élus au scrutin individuel par les chefs de groupes dits kharoubas. Ces derniers délégués forment une section spéciale de la 3^e délégation (art. 5).

Il est nécessaire de donner une définition de la kharouba. La meilleure paraît être celle de M. Sabatier (1) : « La kharouba est une sorte de gens qui se différencie de la gens romaine en ce qu'elle ne consacre aucune relation de patronage ou de clientèle, et s'en rapproche en ce que les membres y sont unis par un lien civil, une sorte d'agnation. Topographiquement, chaque kharouba forme dans le village un quartier séparé ».

(1) *Les Berbères sédentaires* (Revue d'anthropologie, 1882, p. 415).

Ce sont les chefs de ces kharoubas, *les tamens*, qui constituent le corps électoral des délégués Kabyles. Les kharoubas n'existant d'ailleurs pas dans toute la Kabylie, le gouverneur général, par instructions spéciales en date du 18 novembre 1898, prescrivit aux préfets de considérer comme électeurs dans les régions où la kharouba n'existe pas, les membres au titre indigène des conseils municipaux des communes de plein exercice et ceux des commissions municipales des communes mixtes. C'était appliquer à une partie de la section kabyle la règle relative à la section arabe. La section kabyle elle-même a d'ailleurs demandé, lors de la session ordinaire des délégations financières de juin 1901, la suppression du droit de vote des tamens, et l'application dans la Kabylie tout entière, de la règle suivie dans le restant du territoire civil.

Le décret du 23 août 1898 n'ayant pas indiqué les conditions d'éligibilité à la 3^e délégation, le gouverneur général, par arrêté du 4 octobre 1898, décida que seraient seuls éligibles les électeurs de la délégation.

Il appliquait donc à la 3^e délégation la règle prescrite en cette matière pour les deux premières délégations.

Il est à remarquer que les élections se font au scrutin individuel, tant aux deux premières délégations qu'à la troisième. Le gouverneur général, par arrêté du 5 novembre 1898, divisa l'Algérie en deux séries de circonscriptions de vote :

1^o Il répartit *la totalité* du territoire algérien en 24 circonscriptions (8 par département) pour les élections aux deux premières délégations.

2^o Il répartit *le territoire civil seulement* en 15 circonscriptions (3 par département, plus 6 pour la Kabylie) pour la troisième délégation.

Chaque circonscription de la première catégorie doit nommer un délégué colon et un non colon.

Le décret du 23 août 1898 ne prescrit aucune règle concernant la régularité des élections aux délégations financières. Le gouverneur général, en l'absence de texte, décida que la régularité de l'élection de la délégation musulmane serait vérifiée par lui-même en conseil de gouvernement (arrêté du 4 octobre 1898); il ne prit d'ailleurs aucun arrêté au sujet de l'élection aux deux premières délégations. Il ne paraît pas douteux que cet arrêté du 4 octobre 1898 est illégal : le conseil d'Etat étant juge de droit commun en matière administrative, c'est lui qui devrait être compétent, aussi bien au premier degré qu'au deuxième, pour juger de la régularité des élections aux trois délégations.

Il convient de noter que l'art. 12 du décret du 6 février 1919 a modifié ainsi qu'il suit la composition du corps électoral de la troisième délégation : « Le corps électoral au titre indigène comprend : pour les conseillers généraux indigènes et les délégués financiers au titre indigène, tous les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de plein exercice de la circonscription, tous les membres indigènes des commissions municipales et des djemâas des communes mixtes ».

Les articles 13 et 14 ajoutent :

« Le choix de ce corps électoral peut se porter soit sur l'un quelconque des électeurs inscrits sur la liste de la circonscription à représenter, soit sur un citoyen français ».

Les délégués financiers sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans (art. 1^{er} *in fine* du décret du 23 août 1898). Le mandat de délégué est gratuit,

sauf le remboursement des frais de voyage et de séjour (art. 7).

b) *Fonctionnement* :

Chaque délégation, et la section Kabyle de la délégation indigène, délibère séparément et uniquement sur les questions qui l'intéressent. Toutefois, le gouverneur général peut autoriser, par un arrêté spécial, la réunion de délégations ou sections en vue de délibérer sur des questions d'intérêt commun spécifiées par le même arrêté (art. 9).

Les délégations sont convoquées, les sessions sont ouvertes et closes par arrêté du gouverneur général (art. 10).

Chaque délégation élit un bureau composé d'un président, d'un assesseur, faisant fonction de vice-président, et d'un secrétaire. La section Kabyle n'élit qu'un président. En cas de réunion de plusieurs délégations, la présidence et les autres fonctions du bureau sont exercées par les doyens des bureaux des deux premières délégations (art. 11).

Les séances de l'assemblée plénière des délégations financières sont publiques (décret du 6 mai 1918).

En l'absence de texte sur la matière, le gouverneur général décida, par arrêté du 4 octobre 1898, que les dispositions du décret du 23 août 1898, relatives au quorum exigé pour la validité des délibérations du conseil supérieur, seraient applicables aux délégations financières.

Est nulle de plein droit toute délibération prise hors des sessions légales des délégations. La nullité est prononcée

par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement (art. 13).

Pour faciliter la tâche des délégués financiers, le gouverneur général leur fait distribuer le programme de la session quelque temps avant la date d'ouverture de cette dernière. De plus, par arrêté, le gouverneur général désigne un commissaire général du gouvernement, deux commissaires généraux adjoints, et quinze commissaires du gouvernement qui sont chargés de donner leur avis éclairé sur les questions qui leur sont posées par les délégués financiers, au cours des débats, tant en séance de délégation qu'en assemblée plénière. Ces commissaires du gouvernement sont choisis parmi les principaux chefs de service de l'administration : directeur des travaux publics, directeur de l'agriculture, directeur de l'Intérieur, directeur des services financiers, recteur de l'académie, procureur général près la cour d'appel, etc. Le commissaire général du gouvernement est toujours le secrétaire général du gouvernement ; quant aux commissaires généraux adjoints, ce sont deux conseillers de gouvernement.

La séance d'ouverture de la session des délégations financières est une séance en assemblée plénière où le gouverneur général prononce un discours dans lequel il résume la politique suivie par lui dans l'année et celle qu'il compte suivre. Chaque délégation désigne ensuite ceux de ses membres qui doivent faire partie des différentes commissions *interdélégataires*.

c) *Attributions.*

Les attributions des délégations financières sont d'ordre administratif (surtout financier et économique), et non

d'ordre politique. C'est pour cette raison que l'art. 2 du décret du 23 août 1898 a disposé *in fine* que « le mandat de délégué ne peut pas être cumulé avec celui de sénateur ou de député ». Le rapporteur du décret du 23 août 1898 s'exprimait ainsi : « Les délégations financières ont pour but d'apporter au gouvernement général de l'Algérie le concours d'opinions libres, d'avis éclairés et de vœux réfléchis, émis par des représentants directs des contribuables algériens, sur toutes les questions d'impôts et de taxes assimilées ».

Les attributions des délégations sont énumérées à l'art. 8 du décret susvisé : « Chaque délégation est consultée tous les ans par le gouverneur général sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir, qui intéressent la catégorie de contribuables qu'elle représente, notamment sur l'assiette, le taux et le mode de perception de ces impôts ou taxes, et sur les réformes dont ils paraîtraient susceptibles. Les délégations peuvent être également consultées sur toutes questions d'ordre financier ou économique ».

Depuis la loi du 19 décembre 1900, les attributions les plus importantes des délégations financières consistent dans la discussion et le vote du budget. Avant cette loi, elles n'avaient un pouvoir de décision propre qu'en ce qui concernait la nomination de leurs délégués au conseil supérieur du gouvernement.

Aucun texte n'autorise les délégations financières à émettre des vœux. Cependant, en fait, elles en émettent à profusion et font ainsi connaître leur opinion sur les questions algériennes qui n'ont pas un caractère politique. Les réponses aux vœux émis par les délégations financières et le conseil supérieur, tant en session ordinaire qu'en

session extraordinaire, sont contenues dans le volume dans lequel sont insérés annuellement les procès-verbaux des délibérations des délégations réunies en assemblées plénières pendant la session ordinaire. L'administration fait connaître de cette façon la suite qu'elle a cru devoir donner aux vœux émis.

Quant aux délibérations des délégations, elles sont soit nécessaires, soit facultatives, selon la nature des questions à résoudre. Cela résulte des dispositions de l'art. 8 précité ; le gouverneur général n'est pas tenu de soumettre, pour avis, aux délégations, toutes les questions d'ordre économique ou financier. D'ailleurs, la délégation qui refuserait de délibérer sur les questions qui sont soumises à son examen pourrait être dissoute par arrêté du gouverneur général, et remplacée par une commission dont les membres seraient choisis parmi les personnes éligibles à cette délégation (art. 14).

D'autre part, les délibérations relatives à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions des délégations sont nulles de plein droit (art. 12). La nullité est prononcée par arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement.

L'organisation et les attributions du conseil supérieur de gouvernement et des délégations financières n'ont pas été réglées d'une façon définitive. En effet, l'art. 2 de la loi du 19 décembre 1900 dispose ainsi : « Il sera statué par une loi sur l'organisation et les attributions du conseil supérieur et des délégations financières de l'Algérie. *Provisoirement*, ces institutions sont régies par les décrets du 23 août 1898 ». Or, la loi visée dans cet article n'a jamais été votée.

On a souvent comparé les assemblées algériennes aux

deux chambres d'un parlement, le conseil supérieur formant la chambre haute, et les délégations financières la chambre basse. Cette comparaison n'est pas exacte : le parlement est un organe législatif, il a le pouvoir de légiférer, de faire des lois ; les assemblées algériennes, au contraire, sont des assemblées essentiellement consultatives, appelées à émettre des vœux, à donner des avis. Elles n'ont un pouvoir de décision qu'en ce qui concerne le budget, et ce pouvoir est d'ailleurs restreint ; en matière d'impôts, leurs délibérations doivent être homologuées par décret rendu en conseil d'Etat. D'un autre côté, les deux chambres d'un parlement siègent en même temps ; les assemblées algériennes, au contraire, siègent l'une après l'autre, les délégations financières avant le conseil supérieur.

Ainsi organisées, les assemblées algériennes ont jusqu'ici fait preuve d'un grand esprit pratique, et paraissent être une institution indispensable à la bonne marche des affaires algériennes. Cependant leur réforme est à l'ordre du jour. On a reproché au conseil supérieur d'être un organe trop souple, trop docile, étant composé en grande partie de fonctionnaires. D'autre part, le système de la représentation des intérêts aux délégations financières a été également critiqué ; on a dit qu'il était incompatible avec le régime du suffrage universel. Aussi, plusieurs propositions de lois ont-elles été déposées aux Chambres :

A la séance de la Chambre des députés du 10 janvier 1901, MM. Morinaud, Marchal, Drumont et Firmin Faure soutinrent leur proposition « portant constitution et règlement des attributions d'un conseil colonial élu de l'Algérie » : assemblée unique, élue au suffrage universel, et ayant des pouvoirs étendus,

Une autre proposition de loi a été également déposée au Sénat en février 1920 par M. Cuttoli. Elle tend à la suppression du conseil supérieur et des délégations financières, et à leur remplacement par une assemblée unique, élue au suffrage universel.

Les assemblées algériennes elles-mêmes ont voté leur réforme à la session ordinaire de 1920. Les délégations financières ont voté la suppression du conseil supérieur et le remplacement des délégations par un *conseil de l'Algérie* : les conseillers sont élus au scrutin uninominal pour six ans, et renouvelables par moitié tous les trois ans. La division en colons, non colons et indigènes est maintenue. Est électeur, pour les colons et les non colons, tout français ou naturalisé, âgé de 21 ans, et ayant son domicile dans la commune depuis 6 mois. Est éligible tout électeur inscrit âgé de 25 ans. La représentation des indigènes est maintenue telle qu'elle a été créée pour les délégations financières.

Les pouvoirs du conseil de l'Algérie sont très étendus : il vote le budget, les impôts et les emprunts, et donne son avis sur les projets de lois applicables à l'Algérie. Son droit d'initiative est complet en matière de recettes et de dépenses, et, d'autre part, toute distinction entre les dépenses obligatoires et facultatives disparaît, sauf en ce qui concerne la contribution militaire,

Le conseil supérieur vota le principe de la réforme, mais maintint les deux assemblées, en spécifiant, toutefois, que le conseil supérieur serait uniquement composé d'élus.

III. — VOTE ET RÈGLEMENT DU BUDGET

A) *Examen du projet de budget par les délégations financières :*

Le projet de budget est d'abord transmis par le gouver-

neur général aux délégations financières. Celles-ci le soumettent à l'examen de leur commission des finances. Cette commission composée de onze membres élus par chaque délégation à raison de quatre colons, quatre non colons et trois indigènes, nomme elle-même son président et son bureau; elle désigne un certain nombre de rapporteurs spéciaux, chargés de résumer les conclusions de la commission sur les différentes parties du budget, et un rapporteur général qui consigne les impressions de ses collègues sur l'ensemble du budget et sur la situation financière et présente pour vote le projet de budget à l'assemblée plénière des délégations.

Tout délégué financier possède le droit d'amendement, mais ce droit est très limité, car « aucun amendement ne peut être délibéré par l'assemblée plénière s'il n'a été préalablement adopté par la délégation à laquelle appartient son auteur, et transmis par elle à la commission des finances ». (Art. 7, al. 2 de la loi du 19 décembre 1900). De sorte qu'en réalité le droit d'amendement appartient à chaque délégation et non à chaque délégué.

Les délégations financières jouissent donc d'une certaine initiative dans la préparation du budget. Cependant, cette initiative reçoit certaines limitations :

1° Quant aux recettes, les délégations financières ne peuvent toucher à la législation concernant *les droits de douane*. En effet, l'art 10 de la loi du 19 décembre 1900 dispose ainsi : « Réserve faite pour les droits de douane qui restent soumis aux dispositions des lois en vigueur, les créations ou suppressions d'impôts, les modifications de leur assiette, de leur tarif ou de leur mode de perception sont délibérées par l'assemblée plénière des délégations ».

tions financières, sur la proposition de l'une des délégations ou du gouverneur général, et sur le rapport de la commission des finances ».

2° Quant aux dépenses, l'initiative des délégations financières est plus limitée qu'en matière de recettes :

a) L'initiative des propositions de dépenses du *personnel* est réservée au gouverneur général. Il ne peut être présenté par les délégués aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitement, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur (art. 7, al. 3).

« Dans un pays où les fonctionnaires sont très nombreux, il importe tout particulièrement d'éviter les surenchères électorales majorant les traitements ou multipliant les emplois au profit d'amis politiques » (1).

b) Une autre limitation à l'initiative des délégations financières, en matière de dépenses, résulte de l'article 5 de la loi du 19 décembre 1900. Cet article est ainsi conçu :

« Les dépenses inscrites au budget de la colonie se divisent en *dépenses obligatoires et en dépenses facultatives*. Sont obligatoires : 1° L'acquittement des dettes exigibles ; 2° les dépenses d'administration générale et celles des services civils relevant actuellement de l'État, conformément au tableau A annexé à la présente loi ; 3° les traitements des fonctionnaires et agents mis à la disposition de la colonie, conformément au tableau B annexé à la présente loi ; 4° les dépenses de la gendarmerie ; 5° celles des services musulmans et des affaires indigènes, conformément au

(1) LARCHER, *op. cit.*, tome I,

tableau C annexé à la présente loi. Sauf en ce qui concerne les dettes exigibles, le montant des dépenses obligatoires ne peut excéder pour chaque chapitre les sommes inscrites aux tableaux annexés à la présente loi, à moins que les délégations financières et le conseil supérieur d'Algérie n'aient alloué pour l'exercice précédent un crédit supérieur correspondant à un besoin permanent. En ce cas, le maximum par chapitre de la dépense obligatoire est celui de l'exercice précédent. Le montant de ces dépenses est déterminé chaque année par le projet de budget.

Dans le cas où les assemblées algériennes n'alloueraient pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'alloueraient qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite d'office au budget par décret du Président de la République rendu en conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'intérieur. Il serait statué dans la même forme sur les voies et moyens destinés à assurer le paiement des dépenses obligatoires ».

Il est à remarquer que, dans le projet du gouvernement, c'était le conseil supérieur qui, sur la demande du gouverneur général, rétablissait les crédits pour dépenses obligatoires omis ou refusés par les délégations financières. Mais, à la commission du budget, on a craint que ce pouvoir, attribué au conseil supérieur, ne devienne une cause de conflits entre les deux assemblées.

Les lois des 29 décembre 1907 et du 1^{er} mai 1915 ajoutèrent de nouvelles dépenses obligatoires à la charge du budget de l'Algérie. La première de ces lois dit, dans son article 18, que les dépenses prévues par les §§ 5 et 9 de l'article 2 du décret du 16 juillet 1907 (versement à la caisse locale des retraites), seront désormais classées parmi les dépenses obligatoires pour l'Algérie. L'article 1^{er} de la deuxième

dispose ainsi : sont mises intégralement à la charge du budget de l'Algérie, et classées parmi les dépenses obligatoires : 1° les dépenses de construction, d'installation ou d'aménagement des écoles ou classes primaires publiques de toute nature spécialement destinées aux indigènes ; 2° les dépenses afférentes aux travaux de grosses réparations à effectuer à ces mêmes écoles ou classes ; 3° les dépenses d'achat du mobilier personnel des maîtres et du matériel scolaire des classes.

B) Examen du projet de budget par le Conseil supérieur de gouvernement :

Voté par l'assemblée plénière des délégations financières, le projet de budget est transmis par le gouverneur général au conseil supérieur de gouvernement. La commission des finances de ce conseil, composée de neuf membres élus au scrutin de liste, dresse également des rapports particuliers et un rapport général. Puis le conseil supérieur délibère. En matière budgétaire, les pouvoirs du conseil supérieur sont beaucoup plus restreints que ceux des délégations financières. L'art. 8 *in fine* de la loi du 19 décembre 1900 décide que le conseil supérieur ne peut prendre l'initiative d'aucune dépense nouvelle, ni relever les crédits votés par les délégations financières. Il peut seulement réduire ces derniers ou les supprimer, à condition, bien entendu, qu'ils ne rentrent pas dans la catégorie des dépenses obligatoires. Quant aux recettes, ses droits sont encore plus limités ; il ne peut qu'adopter ou rejeter les décisions prises par les délégations financières, il ne peut pas les modifier (art. 10).

En fait, le conseil supérieur adopte presque toujours les décisions des délégations, tant en matière de dépenses

qu'en matière de recettes, sans les modifier en aucune façon. Ainsi, pour le budget de l'exercice 1922, aucune modification n'a été apportée par lui au projet qui lui a été soumis; il a joué le rôle d'une simple chambre d'enregistrement.

Mais qu'advierait-il si le conseil supérieur rejetait une dépense ou une recette? Il ne faut pas oublier, en effet, que les assemblées algériennes ne siègent pas simultanément, et que, par suite, le projet de budget ne pourrait revenir devant des délégations financières. La loi de 1900 a omis de trancher cette question. Trois solutions peuvent être admises :

1° Le budget ne doit pas être considéré comme voté, et c'est alors le budget de l'exercice précédent qui s'applique de plein droit;

2° Le budget que l'on doit choisir est celui voté par les délégations;

3° Le budget qui doit prévaloir est celui du conseil supérieur.

Cette dernière solution, préconisée par M. Girault; (*op. cit.* p. 180), paraît être celle qu'il faut retenir : « Tout ce qui est voulu par le conseil supérieur a été voulu auparavant par les délégations financières; sur ce point, l'accord existe, et le Président de la République ne méconnaît la volonté d'aucune des deux assemblées en réglant le budget tel qu'il a été voté par le conseil supérieur. En agissant ainsi, il donne tout au moins aux délégations une satisfaction partielle. Celles-ci sans doute voulaient davantage, mais le conseil supérieur ayant refusé de les suivre, leur volonté sur ce point ne saurait être suivie d'effet ».

C'est au cours de leur session ordinaire, c'est-à-dire

avant le 30 juin, que les délégations financières et le conseil supérieur de gouvernement votent le budget spécial de l'Algérie. Cependant, la loi du 9 juillet 1907 autorise la convocation des assemblées algériennes en session extraordinaire, dont la durée ne doit toutefois pas dépasser quinze jours, au cas où, exceptionnellement et par suite des circonstances, des modifications devraient être apportées au budget voté. « Cette possibilité d'une seconde session pourrait sans doute être utilisée pour aplanir les divergences qui se seraient produites entre les délégations et le conseil supérieur au cours de leur première session (1) ».

Il convient de noter que la procédure du vote du budget est la même devant les assemblées algériennes que devant le Parlement, et que les mêmes règles sont suivies : règle de la préséance des dépenses sur les recettes, règle de la spécialité des votes en matière de dépenses.

C) Rôle respectif des chambres et du gouvernement dans l'élaboration du budget de l'Algérie :

Voté par les délégations financières et le conseil supérieur de gouvernement, le projet de budget est transmis au Ministère de l'Intérieur, pour ratification, par les soins du gouverneur général de l'Algérie. Cette ratification est l'œuvre des Chambres et du gouvernement.

1° *Rôle des Chambres.* — La perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie est autorisée annuellement par la loi de finances (art. 10, *in fine*, de la loi du 19 décembre 1900), conformément à la règle édictant que les impôts ne peuvent

(1) E. ALLIX, *op. cit.*, p. 760, note.

être établis et perçus qu'en vertu d'une loi. « Ce principe fondamental de notre droit public explique et justifie le rôle attribué au Parlement en cette matière, rôle qui lui fournit régulièrement chaque année l'occasion précieuse d'exercer un droit de regard sur le budget algérien (1) ».

La loi qui autorise la perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie est, en réalité, toujours distincte de la loi de finances. Pour l'exercice 1922, cette loi date du 31 décembre 1921.

2° Rôle du gouvernement. — Le contrôle du Parlement s'étant exercé par le vote du budget des voies et moyens, le budget de l'Algérie est définitivement réglé par le Président de la République sur le rapport du ministre de l'Intérieur (art. 11).

En 1900, la commission du budget de la Chambre des Députés avait proposé de faire régler le budget spécial de l'Algérie par une loi. Mais, lors de la discussion générale de la loi du 19 décembre 1900, on jugea avec juste raison qu'il était préférable de rendre le budget de l'Algérie exécutoire par décret : l'exercice du droit d'amendement des parlementaires pouvait en effet rendre illusoire le travail des assemblées algériennes.

Bien que la loi de 1900 soit muette à cet égard, le Président de la République possède d'ailleurs certains pouvoirs en ce qui concerne le règlement du budget de l'Algérie. Ces pouvoirs lui ont été reconnus par avis du Conseil d'Etat en date du 17 décembre 1913 : « Au moment du règlement du budget, le Président de la République, sur le rapport du ministre de l'Intérieur, a le droit de

(1) GIRAULT, *op. cit.*, p. 182.

réduire ou de supprimer les crédits afférents à des dépenses facultatives, et de rectifier les évaluations de recettes ».

L'équilibre du budget de 1922, voté par les assemblées algériennes, s'établissait ainsi :

Total des recettes.....	604.695.674
Total des dépenses.....	604.395.649
Excédent de recettes.....	300.025

Le Président de la République maintint l'évaluation des recettes, mais il supprima au budget des dépenses une somme de 39.100 francs dont voici le détail :

Section III, chapitre 34 : Sociétés de secours mutuels :	
45.000 fr. au lieu de 48.000 fr. — En moins.	3.000 fr.
Section III, chapitre 101 <i>ter</i> : indemnités de résidence au personnel de l'administration académique, de l'enseignement supérieur, de l'enseigne- ment secondaire et de l'enseignement pri- maire supérieur (inspection primaire E. N. et E. P. S.) :	
100 francs (supprimés). — En moins...	100 fr.
Section IV, chapitre I : Personnel des communes mix- tes ; traitements et indemnité algérienne ;	
2.955.400 au lieu de 2.991.400. — En moins.	36.000 fr.
Total des réductions.....	39.100 fr.

Il faut remarquer qu'avant le vote de l'impôt par les Chambres et le règlement définitif du budget par le Président de la République, les modifications apportées par les assemblées algériennes au régime fiscal doivent être homologuées par un décret rendu en Conseil d'Etat. Cette formalité est tout à fait superflue puisqu'une loi intervient

ultérieurement pour autoriser la perception des droits, produits et revenus.

L'article 12 de la loi de 1900 contient une disposition intéressante, dispensant de recourir à la procédure des douzièmes provisoires lorsque le budget n'est pas voté en temps utile : si le budget n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit.

CHAPITRE III

Exécution et contrôle de l'exécution du budget

I. — EXÉCUTION DU BUDGET

Une fois le budget voté, il s'agit de l'exécuter, c'est-à-dire : 1° de réaliser les recettes autorisées ; 2° de payer les dépenses. C'est un décret du 16 janvier 1902, comparable par son importance au décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, qui pose les règles de la comptabilité algérienne. Le grand principe qui domine la législation française en matière de dépenses publiques, le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, est également appliqué en Algérie.

L'ordonnateur principal est le gouverneur général ; les ordonnateurs secondaires, qui opèrent pour le compte du gouverneur général et en vertu de sa délégation, sont : les différents chefs de service de l'administration centrale, le recteur de l'académie, les préfets, les directeurs départementaux des régies financières, les intendants militaires, etc.

Les comptables sont, comme en France, à la fois comptables de recettes et comptables de dépenses ; ils centralisent dans leurs caisses les recettes pour les affecter ensuite

au paiement des dépenses. Il convient d'étudier comment est organisé *le service de la Trésorerie en Algérie*.

C'est un deuxième décret du 16 janvier 1902, modifié d'ailleurs par un décret tout récent en date du 16 septembre 1921, qui a réorganisé la Trésorerie en Algérie. Il y avait autrefois un trésorier payeur général par département; il n'y en a plus qu'un seul aujourd'hui, à Alger. Il y a, en outre, trois payeurs principaux, à Oran, à Constantine et à Bône; des payeurs particuliers dans des places déterminées par arrêté du ministre des finances; des payeurs adjoints; des commis de trésorerie. La modification introduite par le décret du 16 septembre 1921 consiste en la création d'emplois de chefs de comptabilité à Alger et dans chaque payerie principale; c'est un payeur principal ou un payeur particulier qui remplit les fonctions de chef de comptabilité à Alger; dans les trois payeries principales, c'est un payeur particulier. Le trésorier général et les payeurs principaux sont nommés par décret; les payeurs particuliers, les payeurs adjoints et les commis, par arrêté du ministre des finances. Le personnel se recrute par concours; cependant, peuvent être nommés directement commis de 5^e classe les sous-officiers remplissant certaines conditions. Remarque importante : la Trésorerie d'Algérie fournit le personnel des trésoreries de Tunisie, du Maroc, et de toutes les colonies.

La trésorerie d'Algérie est rattachée au ministère des finances depuis 1845 (O. 17 janvier, art. 78) : le trésorier général et les payeurs principaux sont des comptables directs du trésor; ils sont chargés de nombreuses opérations pour le compte de la métropole, et assurent, notamment, le service de la Caisse des Dépôts et Consignations. Sur le montant des remises que leur fait cette institution,

un prélèvement est opéré, depuis le décret du 30 juillet 1915, au profit du budget spécial de l'Algérie, en dédommagement des frais de personnel et de matériel occasionnés par ce service supplémentaire. Il ne faut pas oublier, en effet, que le service de la trésorerie d'Algérie est rétribué sur le budget spécial, et que le trésorier général est également comptable de l'Algérie. C'est d'ailleurs le gouverneur général qui formule les propositions pour les nominations aux divers emplois, arrête le tableau d'avancement, donne son avis sur les mesures disciplinaires, détermine les conditions d'allocation et le montant des indemnités de toute nature qui peuvent être attribuées aux agents du service de la Trésorerie.

L'article 10 du décret du 16 janvier 1902 sur le régime financier, fixe ainsi *la durée de l'exercice* :

La période pendant laquelle doivent se consommer tous les faits de recettes et de dépenses de chaque exercice se prolonge : 1° Jusqu'au 31 janvier de la deuxième année pour achever, dans la limite des crédits ouverts, les services du matériel dont l'exécution n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur ; 2° jusqu'au 10 février de la deuxième année pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ; 3° jusqu'au dernier jour du mois de février de la deuxième année pour compléter les opérations relatives à la liquidation, au recouvrement des produits et au paiement des dépenses par les comptables principaux sur la caisse desquels des ordonnances ou mandats ont été délivrés (le 20 février pour les comptables subordonnés).

La durée de l'exercice est donc beaucoup plus courte que dans la métropole.

D'autre part, l'article 65 du décret du 16 janvier 1902 décide que *le délai de déchéance*, vis à vis des créanciers, est de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice auquel se rapportent les titres des dits créanciers. Le délai est de six années lorsque ces derniers résident hors du territoire algérien.

II. — CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET.

Ce contrôle est exercé tout d'abord en Algérie, puis dans la métropole.

A) *Contrôle en Algérie* : il se manifeste au cours et à la clôture de l'exercice.

1° Au cours de l'exercice :

Il existe à Alger, à l'administration centrale, *un contrôleur des dépenses engagées*, désigné par le gouverneur général et nommé par décret; il a sous ses ordres, depuis 1909, un contrôleur adjoint (décret du 28 octobre de la même année). Il est spécialement chargé de contrôler l'emploi des crédits. Ses pouvoirs, déterminés par le décret du 16 janvier 1902, ont été étendus par celui du 28 janvier 1908 : il vise les projets d'arrêtés ou de décisions qui ont pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles, ou de modifier l'emploi des crédits; il établit la situation des crédits et des dépenses engagées d'une façon permanente ou éventuelle; il établit enfin la situation des dépenses engagées au 31 décembre de chaque année, situation qui est distribuée aux délégués financiers lors de la session ordi-

naire des délégations (arrêté du gouverneur général en date du 30 mars 1909).

En outre, *l'inspecteur général des finances en mission en Algérie*, contrôle d'une façon permanente l'exécution du budget. Ses pouvoirs s'étendent sur tous les services financiers; l'art. 15 de la loi du 19 décembre 1900 l'autorise, en effet, à requérir toutes communications financières des administrations civiles et militaires, et à effectuer toutes recherches nécessaires à cet effet dans ces administrations.

2° Après la clôture de l'exercice :

Lorsque l'exercice est clos, une commission, qui est nommée par arrêté du gouverneur général, est chargée de vérifier le compte administratif établi par ce dernier, et de le comparer au compte de gestion établi par le trésorier général. Cette commission comprend 7 membres : l'inspecteur général des finances, un conseiller de gouvernement, deux membres du conseil supérieur, et trois délégués financiers (un colon, un non colon et un indigène).

Puis, le compte administratif du gouverneur général, le compte de gestion du trésorier général et le rapport de la commission ci-dessus visée, sont soumis aux délégations financières et au conseil supérieur de gouvernement qui statuent par voie de déclarations.

B) *Contrôle en France :*

Dans la métropole, le contrôle de l'exécution du budget spécial de l'Algérie est, non seulement un contrôle administratif, mais aussi un contrôle judiciaire.

1° *Contrôle administratif :*

Il s'exerce tout d'abord par les ministres de l'Intérieur

et des Finances auxquels l'Inspecteur général des finances, en mission en Algérie, adresse trimestriellement un rapport sur la situation budgétaire de l'Algérie, et sur le fonctionnement de tous les services financiers de cette colonie.

En outre, le compte administratif de chaque exercice est définitivement réglé par décret (art. 14 de la loi du 19 décembre 1900) : c'est le décret portant règlement définitif du budget spécial de l'Algérie.

2° Contrôle judiciaire :

C'est le contrôle de la cour des comptes sur le trésorier général, comptable de l'Algérie (art. 113 et suivants du décret du 16 janvier 1902).

CHAPITRE IV

Dépenses et recettes du budget spécial de l'Algérie

Pour bien connaître les particularités du régime financier de l'Algérie, il ne suffit pas de savoir comment est établi et exécuté le budget spécial, il faut encore étudier la composition de ce dernier, la nature de ses dépenses et de ses recettes ; il convient donc de faire l'analyse du budget spécial de l'Algérie, et d'étudier ensuite le budget de 1922.

I. — ANALYSE DU BUDGET SPÉCIAL DE L'ALGÉRIE :

1° *Loi autorisant la perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie* : Le texte de cette loi est, en général, assez court (quinze articles en moyenne). Il renvoie à des états annexes énumérant les droits, produits et revenus dont la perception est autorisée. Il indique également le maximum des centimes ordinaires et extraordinaires que les conseils généraux et

municipaux peuvent voter. Les états annexes sont les suivants :

Etat A : tableau des contributions directes et des taxes y assimilées à imposer.

Etat B : tableau des droits, produits et revenus dont les rôles peuvent être établis, conformément aux lois existantes, au profit des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisés.

Etat C : tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée, conformément aux lois existantes, au profit du budget de l'Algérie, des départements, des communes, des établissements publics et des communautés d'habitants dûment autorisés.

2° *Décret portant fixation du budget spécial de l'Algérie* : Il arrête en recettes et en dépenses, le budget de l'Algérie, et le budget annexe du jardin d'essai du Hamma, conformément aux évaluations prévues à des états annexes auxquels il renvoie :

Etat A : tableau, par chapitre, des crédits ouverts au titre du budget de l'Algérie.

Etat B : tableau des voies et moyens,

Etat C : nomenclature des services pouvant donner lieu à prélèvement sur le crédit ouvert au chapitre des dépenses éventuelles.

Etat D : tableau des ressources et dépenses du budget annexe du jardin d'essai du Hamma à Alger, et des stations expérimentales en dépendant,

II. — DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET SPECIAL DE L'ALGÉRIE POUR L'EXERCICE 1922 :

Le décret du 31 décembre 1921 fixe ainsi l'équilibre du budget spécial de l'Algérie pour l'exercice 1922 :

Dépenses	604.356.549
Recettes....	604.695.674
Excédent de recettes.....	339.125

Les dépenses se répartissent en onze sections :

1. Dette.....	96.943.985
2. Gouvernement général et administration centrale.....	12.813.352
3. Intérieur.....	92 182.613
4. Affaires indigènes.....	24.136.909
5. Finances.....	31.302.018
6. Postes, télégraphes, téléphones.....	46.919.287
7. Travaux publics et services maritimes..	41.971.970
7 bis. Chemins de fer.....	1.780.131
7 ter. Mines.....	899.279
8. Agriculture, commerce et colonisation..	16.383.695
8 bis. Eaux et forêts.....	11.692.310
9. Dépenses éventuelles.....	500.000
9 bis. Emplois des versements effectués par la Banque de l'Algérie....	mémoire
10. Dépenses d'exercices clos et périmés..	mémoire
11. Dépenses extraordinaires.....	226.831.000
Total.....	604.356.549

Chaque section est divisée en chapitres.

La première section est particulièrement importante par

suite des emprunts contractés par l'Algérie, du rachat de presque toutes les voies ferrées, et de l'augmentation de la contribution militaire. Des développements particuliers seront consacrés ultérieurement au régime des chemins de fer, aux pensions et aux emprunts. Voici le détail des onze chapitres de cette section :

1. Emprunts de l'Algérie.....	50.993.930
2. Dette viagère.....	1.132.000
3. Pensions et allocations ecclésiastiques.....	476.000
4. Dotation de la caisse des retraites de l'Algérie.....	1.500.000
5. Découverts des exercices antérieurs....	mémoire
6. Annuités afférentes au rachat de la C ^{ie} Franco-Algérienne.....	2.171.640
7. Annuités de rachat des concessions de la C ^{ie} des chemins de fer de l'Est-Algérien.....	9.798.995
8. Annuités de rachat des concessions de la C ^{ie} des chemins de fer de Bône à Guelma et prolongements.....	5.729.402
8 bis. Annuités de rachat des concessions de la C ^{ie} des chemins de fer de l'Ouest-Algérien.....	5.050.000
9. Annuités de rachat de la ligne d'Aïn-Beïda à Khenchela.....	92.018
10. Remboursement aux comptes de trésorerie intéressés des différences entre le prix d'achat et le prix de vente de valeurs constituant le placement des fonds libres de l'Algérie.....	» »
11. Contribution de l'Algérie aux charges militaires de la métropole.....	20.000.000
Total.....	96.943.985

La deuxième section est divisée en vingt-huit chapitres :

La troisième en comprend 122. Voici le détail des dépenses par service :

Administration départementale.....	3.128.190
Assistance publique.....	9.800.886
Services de protection de la santé publique, lutte contre les épidémies, service sa- nitairé maritime.....	524.675
Institut Pasteur d'Algérie.....	160.000
Service de la lutte antipaludique.....	80.375
Sociétés de secours mutuels.....	49.500
Sapeurs-pompiers.....	30.000
Service pénitentiaire.....	9.109.825
Cultes.....	933.490
Beaux-Arts.....	415.038
Service d'architecture.....	484.000
Instruction publique.....	45.249.451
Justice.....	8.480.843
Sécurité générale.....	3.040.500
Gendarmerie.....	10.670.140
Contrôle des jeux.....	25.700
Total.....	92.182.613

Il est à remarquer que les dépenses de cette section ne se rapportent qu'aux Européens, et que, de plus, de nombreuses subventions allouées aux départements, aux communes, et même à des sociétés, figurent dans la section.

La section quatre, divisée en 42 chapitres, comprend les dépenses relatives aux indigènes, correspondant à celles faites à la section trois pour les Européens :

Administration des communes.....	7.756.930
Assistance des indigènes.....	1.030.000
Culte musulman.....	614.574
Instruction publique des indigènes.....	10.707.015
Justice musulmane.....	458.500
Propriété indigène.....	2.217.600
Œuvres d'assistance, de bienfaisance, de prévoyance, d'hygiène et d'utilité pu- blique, dans l'intérêt de la population indigène.....	1.080.700
Service de la traduction et de l'interpréta- tion pour la langue arabe, de la rédac- tion du journal officiel <i>Le Mobacher</i> et des questions concernant la presse arabe.....	227.700
Administration militaire.....	43.890
Total.....	24.136.909

La section cinq (48 chapitres) comprend les dépenses occasionnées par la trésorerie d'Algérie et les régies financières :

Trésor.....	2.088.200
Douanes.....	7.275.940
Contributions directes et cadastre.....	3.214.525
Contributions diverses.....	8.309.820
Service de la culture et du contrôle tech- nique des fabriques de tabacs.....	641.310
Service des laboratoires des finances.....	114.350
Enregistrement, domaines et timbre.....	5.033.395
Remboursements, restitutions, non-valeurs et primes.....	4.624.470
Total.....	31.302.018

La section six (9 chapitres) comprend uniquement les dépenses des postes, télégraphes et téléphones. Il est intéressant de remarquer que les produits de ce monopole sont de beaucoup inférieurs aux dépenses (14.115.287 francs en moins).

La section sept, qui comprend 33 chapitres, se subdivise en deux parties :

Travaux publics.....	41.184.610
Services maritimes.....	787.360
Total.....	41.971.970

La section 7 *bis* (14 chapitres) se rapporte aux dépenses relatives aux chemins de fer, en y comprenant celles qui concernent les lignes exploitées en régie. En effet, contrairement à ce qui a lieu dans la métropole, le budget des chemins de fer exploités par l'Algérie ne constitue pas un budget annexe, mais il n'est pas non plus incorporé au budget spécial; seul figure à ce dernier soit le produit *net* de l'exploitation, soit le déficit.

La section 7 *ter* se divise en 9 chapitres.

La section 8 en comprend 71 :

Agriculture.....	5.416.288
Commerce.....	2.755.907
Service du travail.....	853.000
Colonisation.....	5.585.000
Topographie.....	1.773.500
Total.....	16.383.695

La section 8 *bis* contient 9 chapitres.

La section 9 n'a qu'un seul chapitre; elle renvoie à l'état

C qui fournit la nomenclature des services pouvant donner lieu à prélèvement sur le crédit ouvert à ce chapitre unique : ce sont les services dont il est indispensable d'assurer la marche, et qui seuls ont droit à des crédits additionnels en cours d'exercice au cas où ceux qui leur sont alloués seraient insuffisants. La répartition des crédits de cette section est effectuée par arrêté du gouverneur général pris en conseil de gouvernement.

Les sections 9 *bis* (13 chapitres) et 10 (2 chapitres) n'appellent aucune observation particulière.

Quant à la dernière section (62 chapitres), elle est divisée en cinq parties :

Dépenses exceptionnelles résultant de la guerre.....	146.900.000
Programme des travaux d'intérêt général autorisés par les lois des 28 février 1908 (emprunt de 175 millions), 30 novembre 1916 (emprunt de 20 millions pour les chemins de fer), 15 juin 1918 (chemins de fer, achèvement des lignes inscrites au programme de 1908).....	1.750.000
Programme des travaux d'intérêt général sur les excédents du fonds de réserve.	mémoire
Nouveau programme de travaux d'intérêt général.....	78.181.000
Prélèvements sur le fonds de réserve.....	mémoire
Total.....	226.831.000

L'examen de cette onzième section permet de faire quelques constatations intéressantes :

1° Les dépenses extraordinaires, provenant uniquement

de prélèvements opérés tant sur les fonds d'emprunt que sur le fonds de réserve, sont rigoureusement égales, ainsi qu'on le verra ultérieurement, aux recettes extraordinaires constituées exactement par les mêmes prélèvements. Ces recettes et ces dépenses forment un véritable budget extraordinaire incorporé au budget spécial de l'Algérie.

2° Le fonds de réserve (qui sera étudié plus loin), n'étant plus, du fait de la guerre, régulièrement alimenté par les excédents budgétaires (les exercices 1914 à 1917 se sont soldés par des déficits), aucun prélèvement ne peut être opéré sur les excédents du fonds de réserve, puisque ces excédents n'existent plus.

3° L'Algérie a contracté quelques emprunts pour l'exécution de programmes de travaux d'intérêt général, et un emprunt (dit de liquidation) pour liquider les découverts budgétaires et faire face aux charges exceptionnelles résultant de la guerre.

4° Le ravitaillement de l'Algérie en céréales n'a été effectué pendant les années 1920 et 1921, par suite de la guerre et de la sécheresse, que dans des conditions très onéreuses, ayant nécessité l'inscription aux budgets de 1921 et de 1922 de crédits considérables ; pour l'exercice 1922 : 37.000.000 et 81.000.000 (chap. 6 et 6 bis).

5° Au chapitre 7 bis est ouvert un crédit de 20.000.000 pour le déficit des chemins de fer en 1922.

Les recettes du budget spécial de l'Algérie se divisent en deux parties : les recettes ordinaires, subdivisées en 6 paragraphes, et les recettes extraordinaires. Voici les chiffres se rapportant à l'exercice 1922 :

Recettes ordinaires :

§ 1 ^{er} . Impôts et revenus.....	302.362.776
§ 2. Produits des monopoles et exploita- tions industrielles de l'Etat.....	32.804.000
§ 3. Produits et revenus du domaine de l'Etat.....	12.168.047
§ 4. Produits divers du budget.....	5.343.904
§ 5. Ressources exceptionnelles.....	1.219.000
§ 6. Recettes d'ordre.....	23.966.947
Total des recettes ordinaires.....	377.864.674
Recettes extraordinaires... ..	226.831.000
Total général des recettes.....	604.695.674

Détail des recettes du § 1^{er} :

1. Contributions directes et taxes assimilées :

Contributions directes :

Contribution foncière sur les propriétés bâties...	5.099.750
Contribution foncière sur les propriétés non bâties	9.351.025
Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux	8.604.000
Impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole.	10.692.790
Impôt sur les traitements publics et privés, etc..	3.208.480
Impôt sur les bénéfices des professions non com- merciales.....	112.965
Impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu.	16.002.000
Taxe sur les locaux professionnels.....	457.295
Restes à recouvrer sur le montant des rôles des contributions directes émis au titre des exer- cices 1920 et 1921.....	7.500.000
Total.....	61.028.305
Taxes assimilées aux contributions directes... ..	2.614.160
Total des contributions directes et taxes assimilées.	63.642.465

2. Enregistrement.....	74.423.928
3. Timbre.....	18.180.052
4. Taxe sur le revenu des valeurs mobilières, etc..	4.647.601
5. Douanes.....	50.212.209
6. Contributions diverses.....	88.256.521
7. Amendes pénales et fiscales.....	3.000.000
Total.....	302.362.776

Les recettes du § 2 ne comprennent que les produits des Postes, télégraphes et téléphones.

Le § 3 se divise en deux parties :

1. Produits du domaine autre que le domaine forestier.....	4.996.532
2. Produits des forêts.....	7.171.515
Total.....	12.168.047

Les recettes les plus importantes qui figurent au § 4 se rapportent : au remboursement à opérer par le budget des territoires du Sud de la charge de ce dernier dans les dépenses relatives aux annuités d'emprunt, et de sa quote-part dans les dépenses d'administration générale ; au remboursement par les agents retraités des avances qui leur ont été consenties en attendant le paiement des premiers arrérages de leur pension ; au remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer et tramways ; au produit des maisons centrales de force et de correction ; au produit de la taxe de visite à l'importation et à l'exportation ; aux droits d'extraction des phosphates ; au reversement au trésor sur les remises attribuées au trésorier général et aux payeurs principaux de l'Algérie.

Les recettes inscrites au § 5 sont composées uniquement des intérêts des fonds libres de l'Algérie dont le placement est autorisé.

Quant au § 6, il se divise en deux parties :

1. Recettes en atténuation de dépenses.....	23.966.947
2. Recettes d'ordre proprement dites.....	»
Total.	<u>23.966.947</u>

Les recettes d'ordre proprement dites (qui ne figurent au budget de 1922 que pour mémoire) comprennent : les fonds de concours, les prélèvements sur les redevances annuelles et sur les avances de la banque de l'Algérie, le paiement par la Compagnie P. L. M. d'intérêts afférents aux avances à elle faites pour garantie d'intérêts, et le produit *net* du réseau des chemins de fer exploités en régie (non seulement ce produit est nul, mais il résulte un déficit assez considérable de l'exploitation des chemins de fer).

Les principales recettes en atténuation de dépenses sont les suivantes : remboursement des frais des enquêtes partielles effectuées en exécution de la loi du 16 février 1897 ; produit des amendes et condamnations pécuniaires ; prélèvement du sixième sur le produit de l'octroi de mer ; prélèvement pour le remboursement des frais de perception des taxes de l'octroi de mer ; remboursement des frais de traitement des malades dans les hôpitaux militaires ; produits universitaires ; remboursement par la France, la Tunisie, le Maroc, les colonies de Madagascar, de la Réunion, de la Côte occidentale d'Afrique et de l'Inde française, des frais d'entretien en Algérie des détenus provenant de ces pays ; subvention de la métropole pour

participation au service de la garantie des chemins de fer d'intérêt général (12.400.000 fr.).

Voici, d'autre part, le détail des recettes extraordinaires :

Prélèvements sur les fonds d'emprunt.....	160.931.000
Emploi de l'excédent du fonds de réserve.....	mémoire
Prélèvement sur le compte provisionnel constitué par les ressources provenant de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre.....	26.900.000
Prélèvements sur le fonds de réserve	mémoire
Recettes à effectuer en application de l'art. 8 du décret du 16 août 1920 (régime des céréales)...	37.000.000
Produit de l'aliénation du domaine de l'Habra...	2.000.000
Total.....	226.831.000

III. — DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET ANNEXE DU JARDIN D'ESSAI DU HAMMA POUR L'EXERCICE 1922 :

Le décret du 31 décembre 1921 fixe également, en recettes et en dépenses, pour l'exercice 1922, le budget annexe du jardin d'essai du Hamma à Alger et stations expérimentales en dépendant, rattaché pour ordre au budget de l'Algérie. Ces stations expérimentales qui dépendent, au point de vue financier, du jardin d'essai du Hamma, sont : la station expérimentale de Ferme Blanche, la station ampélographique de Mondovi, et la station d'aquiculture de Castiglione. C'est l'art 16 de la loi du 30 décembre 1916 qui a décidé que l'ensemble des recettes et des dépenses de ces établissements feraient l'objet d'un budget annexe. Ce dernier a été réglementé par le décret du 23 juin 1918.

Recettes du budget annexe pour l'exercice 1922 :

I. — Recettes ordinaires.

Chap. 1 ^{er} . — Subventions de toute nature.....	240.000
Chap. 2. — Ventes de produits.	100.000
Chap. 3. — Ventes de cheptel et de matériel.....	6.000
Chap. 4. — Produits des travaux divers effectués pour le compte de services publics ou de par- ticuliers.....	500
Chap. 5. — Autres recettes de toute nature.....	5.000
Total.....	351.500

II. — Recettes extraordinaires.

Chap. 6. — Prélèvements sur les excédents de re- cettes laissés par les exercices extérieurs.....	177.000
Chap. 7. — Recettes accidentelles.....	mémoire
Total.....	177.000

III. — Recettes d'ordre. mémoire

Total des recettes..... 528.500

Dépenses du budget annexe pour l'exercice 1922 :

I. — Dépenses ordinaires.

Chap. 1 ^{er} . — Personnel : traitements et indemnités fixes.....	40.000
Chap. 2. — Personnel : frais de déplacement et allo- cations diverses.....	18.000
Chap. 3. — Matériel.	220.500
Total.....	278.500

II. — Dépenses extraordinaires.

Chap. 4. — Dépenses exceptionnelles.....	250.000
Chap. 5. — Dépenses des exercices clos et périmés.	mémoire
Total.....	250.000

III. — Dépenses d'ordre. mémoire

Total des dépenses..... 528.500

Parmi les dépenses du budget spécial de l'Algérie, le *service des pensions civiles* mérite une étude particulière ; il en est de même, parmi les recettes, *du système fiscal*.

IV. — LE SERVICE DES PENSIONS CIVILES EN ALGÉRIE :

Antérieurement au 1^{er} janvier 1901, l'Algérie n'étant pas dotée d'un budget spécial, l'Etat avait nécessairement à sa charge le service des pensions des fonctionnaires civils et militaires. La loi du 19 décembre 1900, ayant créé le budget de l'Algérie à dater de l'exercice 1901, décida logiquement, dans son art. 4, que seraient à la charge de ce budget les pensions des fonctionnaires, *liquidées à partir du 1^{er} janvier 1901*, proportionnellement à la durée des services accomplis depuis cette date. Il n'est, bien entendu, question dans cet article que des pensions civiles, les pensions militaires continuant à être à la charge de la métropole qui supporte les dépenses militaires. C'est un règlement d'administration publique, en date du 7 juin 1902, qui détermina les conditions dans lesquelles le budget spécial de l'Algérie devait supporter la charge du service des pensions civiles. Voici les dispositions essentielles de ce décret qui envisage deux cas : 1^o celui d'un fonctionnaire qui accomplit la totalité de sa carrière en Algérie ; 2^o celui d'un fonctionnaire qui, au cours de sa carrière, passe du cadre métropolitain au cadre algérien, ou vice versa.

Dans le premier cas, la charge des pensions des fonctionnaires entrés en fonction avant le 1^{er} janvier 1901, liquidées postérieurement au 1^{er} janvier 1901, est répartie entre la France et l'Algérie proportionnellement à la durée des services accomplis avant et depuis le 1^{er} janvier 1901 (art. 1^{er}). Les pensions des fonctionnaires entrés en fonc-

tion depuis le 1^{er} janvier 1901, sont intégralement supportées par l'Algérie (art. 5).

Dans le deuxième cas, trois hypothèses sont envisagées :

a) Un fonctionnaire du cadre métropolitain passe au cadre algérien après le 1^{er} janvier 1901 ; la France supporte une part de la pension, proportionnellement à la durée des services rendus dans la métropole (art. 6). C'est l'Algérie qui paie la pension ; la part contributive de la métropole lui est remboursée par cette dernière.

b) Un fonctionnaire du cadre algérien, en service avant le 1^{er} janvier 1901, passe au cadre métropolitain : le budget de l'Algérie supporte une part de la pension, proportionnellement à la durée des services rendus en Algérie depuis le 1^{er} janvier 1901 (art. 4). Dans ce cas, c'est la France qui fait le service de la pension, et, par suite, l'Algérie lui rembourse sa part contributive.

c) Un fonctionnaire du cadre algérien, entré en fonction postérieurement au 1^{er} janvier 1901, passe au service de la métropole ; dans ce cas, le fonctionnaire reçoit deux pensions de retraite qui lui sont allouées respectivement par l'Algérie et la France, proportionnellement à la durée des services accomplis par lui dans ces deux pays (art. 7).

Ces règles ne s'appliquent d'ailleurs pas à tous les fonctionnaires. L'article 8 du décret du 7 juin 1902 énumère ceux dont les pensions restent à la charge exclusive de la métropole : fonctionnaires et agents des services rattachés dont la nomination n'a pas été attribuée au gouverneur général ; fonctionnaires et agents des administrations métropolitaines mis à la disposition du gouverneur général dans les services non rattachés ; gouverneur général, se-

crétaire général du gouvernement, conseillers de gouvernement, secrétaire du conseil de gouvernement, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture. Les traitements de ces fonctionnaires sont payés par l'Algérie, mais les retenues opérées sur ces traitements en vue de la retraite figurent, ainsi qu'il a été vu plus haut, aux recettes du budget de la métropole sous la rubrique : « Retenues et autres produits recouvrés en vertu de la loi du 9 juin 1853 en Algérie ».

Le décret du 7 juin 1902 indique également que les pensions des fonctionnaires qui étaient déjà en exercice au 1^{er} janvier 1901, sont liquidées conformément à la loi du 7 juin 1853 ; il convient de remarquer à ce sujet que l'article 10 de cette loi fait bénéficier de la bonification coloniale les fonctionnaires envoyés d'Europe.

Quant aux pensions des fonctionnaires entrés en service depuis le 1^{er} janvier 1901, elles sont liquidées conformément aux règles contenues dans le décret du 16 juillet 1907 qui détermine le fonctionnement de la *Caisse locale de retraites de l'Algérie*, instituée par la loi du 30 décembre 1903. Cette caisse est gérée par le trésorier général de l'Algérie ; elle est investie de la personnalité civile, et administrée par un conseil de cinq membres dont le président est un conseiller de gouvernement. C'est ce dernier qui est ordonnateur des dépenses. La caisse n'est établie qu'en faveur des fonctionnaires « dont les emplois, avant la création du budget spécial, conféraient à leurs titulaires le droit à une pension sur les fonds du budget métropolitain dans les conditions de la loi du 9 juin 1853 ». Cependant l'art 1^{er} du décret du 16 juillet 1907 décide que de nouvelles catégories de fonctionnaires peuvent être admises par décret à bénéficier de cette institution.

Les tarifs du décret du 16 juillet 1907 sont plus avantageux pour les fonctionnaires que ceux établis par la loi du 9 juin 1853. Aussi, l'art. 17 de ce décret a-t-il spécifié que la pension de tout fonctionnaire métropolitain entré au service de l'Algérie, depuis le 1^{er} janvier 1901, serait liquidée conformément aux dispositions du décret du 16 juillet 1907, mais que la part de la métropole ne pourrait pas dépasser le chiffre qu'elle atteindrait si la liquidation était effectuée d'après les principes de la loi du 9 juin 1853.

Les principales recettes de la caisse locale de retraites de l'Algérie sont :

- 1° La retenue de 6 % sur les traitements, et celle de 1 % sur les indemnités;
- 2° Les versements effectués par le budget spécial.

Les dépenses de la caisse sont les suivantes :

- 1° Les pensions pour ancienneté;
- 2° Les pensions proportionnelles;
- 3° Les pensions des veuves et les secours annuels aux orphelins mineurs.

Remarque importante : les retenues opérées sur les traitements et indemnités peuvent être remboursées au conjoint ou aux orphelins mineurs du fonctionnaire décédé après dix ans de service, mais avant d'avoir acquis droit à pension.

L'article 31 du décret du 16 juillet 1907 n'autorise le placement des fonds disponibles de la caisse des retraites qu'en valeurs de l'Algérie ou de l'Etat français, ou en

obligations garanties par lui. Ce texte exclut les placements en valeurs garanties par la colonie et empêche par conséquent la caisse des retraites de participer à des opérations qui présenteraient pour elle un réel intérêt. Aussi, les assemblées algériennes, à leur session extraordinaire de 1921, ont-elles adopté un projet de décret ayant pour but de remplacer l'article 31 susvisé par le suivant : « Les fonds disponibles de la caisse des retraites ne pourront être employés qu'en valeurs de l'Algérie ou de l'Etat français, ou en placements garantis par eux ».

Aux termes de l'article 16, *in fine*, du décret du 16 juillet 1907, les pensions sont concédées par arrêté du gouverneur général inséré au *Bulletin officiel de l'Algérie*.

V. — ETUDE DU SYSTÈME FISCAL DE L'ALGÉRIE :

A) *Les impôts directs :*

1° *Les impôts directs jusqu'en 1919 :*

Jusqu'en 1919, les impôts directs perçus en Algérie étaient les suivants :

a) Impôts directs supportés par les Européens :

Le régime des impôts directs établi en Algérie après la conquête était un véritable régime de faveur vis-à-vis du contribuable algérien qui ne payait qu'une partie des impôts perçus dans la métropole. En effet, l'ordonnance du 31 janvier 1847 n'a introduit en Algérie que la contribution des patentes. Jusqu'en 1892, ce fut le seul impôt direct perçu dans la colonie ; à cette époque fut créée la contribution foncière sur les propriétés bâties, puis, en 1918 seulement, la contribution foncière sur la propriété non

bâtie. Quant à la contribution personnelle mobilière et à la contribution des portes et fenêtres, elles n'ont jamais existé en Algérie.

b) Impôts directs payés par les indigènes :

Lors de notre établissement en Algérie, tout un système d'impôts directs existait depuis fort longtemps ; il reposait d'ailleurs sur des bases religieuses établies par le Coran. Il n'eut donc pas été opportun de changer brusquement le régime existant. Aussi se contenta-t-on de supprimer les impôts les moins importants :

Le hak-el-bournouss, qui était payé par les tribus lorsque leur chef recevait le burnous de commandement. Cet impôt, qui avait été réorganisé par le maréchal Bugeaud, fut supprimé en 1850 ;

Le hak-ech-chabir, impôt qui n'était payé que par les tribus maghzens ;

L'eussa, contribution payée par les tribus nomades, venant périodiquement du désert dans le Tell pour y échanger leurs produits. Cet impôt, qui avait également été réglementé par le maréchal Bugeaud, n'a été supprimé par aucun texte, mais il est rapidement tombé en désuétude.

Les quatre impôts les plus productifs : *l'achour*, *le hockor*, *le zekkat* et *la lezma*, n'ont été supprimés qu'en 1919. Jusqu'au 31 décembre 1918, la population indigène resta soumise à ces impôts traditionnels.

La réforme de ce double système d'impôts directs s'imposait. En effet, il était injuste à deux points de vue :

Il établissait tout d'abord une inégalité trop grande entre le contribuable métropolitain et le contribuable algérien ; le régime de faveur dont ce dernier bénéficiait, et

qui se justifiait au début de la conquête par des raisons économiques (on avait voulu attirer dans la colonie le plus grand nombre possible de colons), n'avait plus de raison d'être ;

Il établissait en outre une inégalité plus choquante encore entre l'européen et l'indigène, celui-ci supportant des impôts beaucoup plus lourds que le premier.

Cette réforme fut réalisée par le décret du 30 novembre 1918 qui supprima les contributions arabes, et soumit tous les contribuables d'Algérie à un *régime fiscal uniforme* qui est, d'ailleurs, sensiblement le même que celui établi dans la métropole.

Avant d'étudier le système fiscal actuel, il convient de consacrer quelques développements aux impôts arabes, tout d'abord parce qu'ils constituaient la principale ressource des budgets départementaux et qu'ils étaient un élément très important du budget de l'Algérie et des budgets communaux, puis parce qu'ils continuent à être perçus dans les territoires du Sud.

Les impôts arabes :

Ils étaient au nombre de quatre : l'achour, le zekkat, le hockor et la lezma. Les deux premiers étaient perçus dans tout le territoire algérien, les deux derniers dans certaines régions seulement. La lezma se divisait d'ailleurs en lezma de la grande Kabylie, lezma des palmiers, lezma des feux et lezma fixe.

a) *L'achour* (de achra, dix) était le dixième du produit de la récolte d'orge et de blé ; il n'atteignait que les indigènes, il n'avait été maintenu que pour les terres des tribus. Il était perçu dans tout le territoire de l'Algérie sauf : dans les tribus des Cheurfas (commune mixte

de Méchèria), des Athia, et des Beni-Mengouch (commune mixte de Lalla-Mahrnia), dans treize communes de la petite Kabylie et dans la commune indigène d'El-Goléa ; mais son assiette n'était pas la même partout.

Dans les départements d'Alger et d'Oran, l'achour était établi en raison de la surface cultivée ; l'unité imposable était la charrue considérée comme mesure de superficie : c'était l'étendue de terrain qu'une paire de bœufs pouvait labourer. Cette étendue était naturellement plus petite dans les pays de montagne que dans les pays de plaine, il en résultait une inégalité dans l'impôt. Dans ces départements l'achour variait aussi suivant la qualité de la récolte (très bonne, assez bonne, mauvaise, nulle). Les tarifs étaient fixés annuellement par arrêté du gouverneur général. Par exception, dans la province d'Oran, les tribus des Douairs et des Smélas qui, les premières s'étaient ralliées à notre cause, bénéficiaient d'un tarif de faveur : elles payaient uniformément 30 francs par charrue.

Dans le département de Constantine, on faisait abstraction de la qualité de la récolte ; l'achour était uniquement basé sur la charrue considérée comme instrument aratoire. Le gouverneur général fixait également le tarif chaque année ; ce tarif variait suivant les régions, mais le taux très généralement admis était de 25 francs par charrue. Bien qu'en principe on ne se préoccupât pas de la récolte, l'administration était tout de même assez large et faisait souvent remise d'une partie ou de la totalité de la contribution lorsque les récoltes étaient mauvaises.

L'achour n'atteignait d'abord que le blé et l'orge, mais, par décret du 30 décembre 1894, les produits des arbres fruitiers, des jardins potagers et des plantations de vignes furent également imposés.

b) *Le zekkat* était un impôt établi sur les troupeaux et les bêtes de somme : chameau, bœuf, mouton et chèvre ; il n'atteignait toutefois ni les chevaux ; ni les mulets et ânes. Il n'était dû que par les propriétaires d'animaux. Cette contribution était appliquée exactement dans les mêmes régions que l'achour, c'est-à-dire dans la presque totalité du territoire algérien. Le taux de l'impôt était le suivant : 4 francs par chameau, 3 francs par bœuf, 0 fr. 25 par chèvre, 0 fr. 20 par mouton. De même que pour l'achour, les anciennes tribus des Douairs et des Smélas bénéficiaient d'un régime de faveur ; elles ne payaient que 10 centimes par tête de bétail.

Il convient de remarquer que, lors de la conquête, l'achour et le zekkat étaient perçus en nature et non en espèces.

c) *Le hockor* n'existait que dans le département de Constantine, et, de même que pour l'achour, la base de cet impôt était la charrue considérée comme instrument aratoire. Il y avait deux tarifs : le tarif ordinaire, 20 fr. par charrue, appliqué dans les régions où il était perçu 25 francs pour l'achour ; et le tarif de 10 francs appliqué dans les régions où l'achour était inférieur à 25 francs.

« La coexistence de ces deux taxes s'expliquait par une raison historique. L'achour était la dime due par tout musulman. Le hockor, c'était le karadj, tribut imposé aux terres appartenant aux vaincus et qui continuait à être dû, même quand la terre était passée dans les mains des vainqueurs. Il représentait le loyer des terres arch (ou sabega) dû par leurs détenteurs à l'Islam vainqueur qui leur en a laissé la jouissance. (Pouyanne, *La Propriété foncière en Algérie*, pp. 35 et suiv.). Il épargnait par

conséquent les terres melk. Si on ne le retrouvait pas dans les provinces d'Alger et d'Oran, c'est parce qu'il avait été supprimé par Abd-el-Kader, mais il y existait autrefois (au temps des Turcs, le sol, dans la province d'Oran, était frappé d'un impôt appelé guerrama et portant uniquement sur les biens sabega) (1) ».

d) *La lezma de la grande Kabylie* était un impôt dû uniquement par les indigènes qui ne payaient pas l'achour et le zekkat; en effet, même dans les sept communes où l'on percevait également ces deux dernières contributions [Bouïra, Palestro (plein exercice), Palestro (mixte), Bordj-Menaïel, Haussonvillers, Isserville et Rebeval], les indigènes ne payaient pas à la fois les trois impôts : les uns payaient seulement la lezma, les autres l'achour et le zekkat. La lezma était une capitation graduée, les hommes adultes, qui seuls la devaient, étant divisés en sept catégories; les taux s'appliquant à ces catégories étaient les suivants : 0 (pour les indigents), 5, 10, 15, 30, 50 et 100 francs.

e) *La lezma des feux* n'était perçue que dans une partie de la petite Kabylie : communes mixtes de Takitount, Guergour (en partie seulement, l'autre partie payant la lezma fixe), Oued-Marsa (même remarque) et Bibans. Le taux appliqué à chaque feu fumant était de 22 fr. 50, sauf dans le douar El Maïn, de la commune mixte des Bibans, où il était de 20 francs seulement.

f) *La lezma fixe* était appliquée dans la partie de la

(1) GIRAULT, *op. cit.*, p. 186.

petite Kabylie (département de Constantine) qui n'acquittait pas la lezma des feux. Cet impôt était également dû par de nombreuses tribus des territoires du Sud. Chaque tribu payait une somme fixe qui était ensuite répartie entre ses membres par la djemaa.

g) *La lezma des palmiers* ne portait que sur les palmiers appartenant aux indigènes; le taux était, suivant la région, de 25 ou de 50 centimes par palmier. Cet impôt n'était pas perçu dans le département d'Oran; il s'appliquait aux communes mixte et indigène de Bou-Saada (département d'Alger), et, dans le département de Constantine, à la commune de plein exercice de Biskra, à la commune mixte d'Aïn-Touta, et aux communes indigènes de Barika et de Khenchela. Il était également perçu, dans les territoires du Sud, dans les communes indigènes de Biskra et de Touggourt.

Aux termes de l'ordonnance du 17 janvier 1845 (art. 3), il était opéré, dans les communes mixtes et indigènes, sur le principal des impôts arabes, un prélèvement d'un dixième constituant la rémunération des chefs indigènes, aghas ou caïds, à raison du concours qu'ils prêtaient aux agents des contributions diverses chargés de l'assiette et du recouvrement de l'impôt; la part attribuée aux chefs collecteurs atteignait même, dans certaines régions $1/6^e$, $1/4$ et $1/3$ du principal. Les neuf autres dixièmes étaient partagés par moitié entre le budget spécial de l'Algérie et les budgets départementaux.

Au principal s'ajoutaient de nombreux centimes additionnels : centimes ordinaires généraux et communaux, et centimes extraordinaires, spécialement affectés à des œuvres d'assistance, de bienfaisance et d'utilité publique

intéressant la population indigène. Les centimes généraux et communaux n'étaient d'ailleurs perçus que dans les communes mixtes et indigènes ; dans les communes de plein exercice, ils étaient remplacés par les taxes sur les loyers et sur les chiens.

Les contributions arabes ne pouvaient être réglementées que par décrets rendus en Conseil d'Etat : le contentieux de ces impôts était soumis aux mêmes règles que celui des impôts directs français.

2° Les impôts directs depuis 1919 :

Le décret du 30 novembre 1918 a, d'une part, supprimé la contribution des patentes et des impôts arabes, et, d'autre part, institué les impôts portant sur diverses catégories de revenus, ainsi qu'un impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu se superposant aux impôts cédulaires.

a) Contribution foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties :

α : Contribution foncière des propriétés bâties :

C'est la loi du 23 décembre 1884 qui a introduit en Algérie la contribution foncière des propriétés bâties : le principal de l'impôt n'était d'ailleurs pas perçu, il servait seulement de base à des centimes additionnels départementaux et communaux. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 1892 que le principal fut perçu ; le taux était de 3,20 % du revenu net imposable (loi du 20 juillet 1891). Il est de 5 % depuis le 1^{er} janvier 1919 (décret du 30 novembre 1918). Le revenu net imposable est égal à 75 % de la valeur locative ; il n'est que de 60 % pour les usines. La valeur locative est révisée tous les dix ans.

§ : Contribution foncière des propriétés non bâties :

Ce n'est qu'à partir de l'exercice 1918 que la contribution foncière sur les propriétés non bâties a été introduite en Algérie pour frapper les terres des européens. Jusqu'à cette date, seules les terres appartenant aux indigènes supportaient l'impôt foncier (achour). Cette inégalité n'avait plus de raison d'être. Aussi un décret du 3 mars 1914 institua-t-il la contribution foncière sur les propriétés non bâties. On procéda à l'évaluation du revenu net de ces dernières. Les opérations d'évaluation, étant beaucoup trop longues, furent suspendues par décret du 30 novembre 1916 qui obligea les propriétaires à déclarer la valeur locative de leurs immeubles ; à défaut de déclaration, cette valeur était déterminée d'office. Les déclarations devaient être renouvelées chaque année. L'impôt fut perçu à partir du 1^{er} janvier 1918 ; le taux était de 4 % du revenu imposable. Les impôts arabes ayant été supprimés, le décret du 1^{er} décembre 1918 décida que la contribution foncière sur les propriétés non bâties frapperait toutes les terres appartenant aussi bien aux indigènes qu'aux Européens. Ce décret décida, en outre, que la valeur locative ne serait révisée que tous les dix ans. Le taux de l'impôt est actuellement de 5 % du revenu imposable, lequel est égal aux 3/4 de la valeur locative.

b) *Taxe sur le revenu des valeurs mobilières :*

Le taux de cet impôt, qui était autrefois de 4 %, a été porté à 5 % par le décret du 30 novembre 1918, et à 7,50 % par celui du 7 décembre 1920. Ainsi que dans la métropole, cette taxe continue à être perçue par l'administration de l'enregistrement ; elle a d'ailleurs été étendue, par le décret du 30 novembre 1918, aux revenus des créances, dépôts et cautionnements.

c) Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux :

Les contribuables bénéficient d'abattements à la base : le taux de l'impôt (3,50 %), ne s'applique, en effet, qu'à la moitié de la fraction de bénéfice n'excédant pas 900 fr., aux 3/4 de la fraction comprise entre 901 et 2500 francs, et à la totalité pour le surplus..

d) Impôt sur les bénéfices de l'exploitation agricole :

Ainsi que pour la cédule précédente, le taux est de 3,50 %. Le bénéfice provenant de l'exploitation agricole est considéré, pour l'assiette de l'impôt, comme *égal* à la valeur locative des terres exploitées servant de base à la contribution foncière des propriétés non bâties (décret du 10 décembre 1921) (1). Pour tenir compte, dans une certaine mesure, des profits distincts réalisés par les agriculteurs qui se livrent à l'élevage, la valeur locative est augmentée de l'intérêt à 10 0/0 de la valeur du cheptel vif établie d'après la déclaration de l'intéressé, contrôlée par l'administration. A défaut de déclaration, cette valeur est évaluée d'office. Le taux de l'impôt est appliqué aux 3/4 de la portion de bénéfice n'excédant 240 francs, aux 4/5 de la portion comprise entre 241 et 2500 francs, à l'intégralité pour le surplus.

e) Impôt sur les traitements publics et privés, plus les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et rentes viagères :

Le décret du 30 novembre 1918 avait classé les officiers ministériels, par analogie avec les fonctionnaires, parmi les contribuables passibles de l'impôt sur les traitements

(1) Aux termes du décret du 30 novembre 1918, le bénéfice de l'exploitation était considéré comme égal aux 3/4 seulement de la valeur locative.

et salaires. Cependant, le fait qu'ils sont nommés par le gouverneur général sans avoir à acheter leurs charges, ne saurait changer le caractère réel de leur profession, et, notamment, les faire considérer comme des fonctionnaires. Aussi, le décret du 10 décembre 1921 a-t-il rangé, à partir du 1^{er} janvier 1922, les bénéfices des charges et offices dans la cédule des professions non commerciales.

Le taux de l'impôt sur les traitements et salaires est de 30/0. Aux termes du décret du 30 novembre 1918, les pensions et rentes viagères inférieures à 900 francs étaient entièrement exonérées ; pour les traitements et salaires le minimum d'exemption variait suivant le chiffre de la population de la commune, il était de 1.800 francs pour les communes de plus de 50.000 habitants. Un décret du 16 décembre 1920 a eu pour effet, d'une part, de relever, comme dans la métropole, les abattements à la base ; d'autre part, de faire bénéficier d'un traitement plus favorable les pensions et rentes viagères constituées par des versements périodiques ou servies bénévolement par des patrons à leurs employés à titre d'ancienneté de service. Le minimum d'exemption actuel est de 3.600 francs pour les pensions de cette catégorie, et de 2.000 francs pour les rentes viagères constituées au moyen du versement d'un capital ou acquises par voie de legs ou de donation. Quant aux traitements et salaires, le minimum d'exemption atteint 5 000 francs dans les communes de plus de 50.000 habitants.

f) Impôt sur les bénéfices des professions non commerciales :

Le taux de cet impôt est également de 30/0, et les abattements à la base sont les mêmes que pour l'impôt sur les traitements et salaires.

g) A ces six impôts cédulaires se superpose *l'impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu*, établi de la même façon qu'en France.

h) Le décret du 30 novembre 1918 a institué en outre, une *taxe sur les locaux professionnels* qui n'existe pas dans la métropole. Le principal de cette taxe (qui n'est d'ailleurs pas perçu, mais sert de base, à des centimes départementaux et communaux), était calculé d'après la valeur locative à raison de : 25 0/0 pour les bureaux occupés par les entreprises de commission, pour tous les locaux occupés par les entreprises d'assurances, de banque, de crédit et entreprises analogues ; 12 0/0 pour tous autres locaux professionnels, à l'exception des ateliers et des usines, et pour les locaux d'habitation ; 6 0/0 pour les ateliers et usines. Par décret du 10 décembre 1921, les taux applicables aux locaux des deux dernières catégories ont été ramenés respectivement à 8 0/0 et 5 0/0.

Les impôts cédulaires (à l'exception de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières), l'impôt complémentaire sur le revenu, et la taxe sur les locaux professionnels, ont donné, en 1919, un produit global de 80.535.276 fr. Les anciennes contributions et les impôts arabes s'élevaient, au total, en 1918, à 37.029.527 francs. L'application du nouveau régime fiscal a procuré, en conséquence, un supplément de recettes de 43.505.749 francs (1).

Avant de passer à l'étude des taxes assimilées, il convient de signaler que *la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre* a été également instituée en Algérie pour atteindre les bénéfices supplémentaires ou exceptionnels réalisés pendant la période du 1^{er} août 1914 au

(1) *Exposé de la situation générale de l'Algérie en 1920*, p. 137.

30 juin 1920 (décrets des 22 décembre 1917, 13 novembre 1918, 7 et 16 décembre 1920). La réglementation de cette contribution s'inspire beaucoup de la législation métropolitaine.

B) Les taxes assimilées aux contributions directes.

Elles ne sont qu'au nombre de sept :

1. La taxe des biens de mainmorte, instituée en Algérie à compter du 1^{er} janvier 1920 (décret du 29 décembre 1919) : elle est destinée à atteindre les immeubles qui, appartenant à des personnes morales, échappent aux droits de transmission par décès et ne sont soumis qu'exceptionnellement aux droits de mutation entre vifs.

2. La redevance des mines.

3. Les droits de vérification des poids et mesures.

4. Les droits de visite des pharmacies et magasins de droguerie.

5. Les droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales.

6. Les droits d'épreuve des appareils à vapeur et des récipients à gaz liquéfiés ou comprimés.

7. La redevance pour frais de surveillance des fabriques de margarine et d'oléo-margarine.

Les autres taxes assimilées perçues en France n'existent pas en Algérie : contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets ; taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ; taxe sur les gardes-chasse ; taxe pour frais de surveillance en vue de la répression des fraudes ;

droits de vérification des alcoomètres et des densimètres ;
redevance pour la rétribution des délégués mineurs.

C) *Produits de l'enregistrement et du timbre.*

1. Enregistrement :

L'ordonnance du 19 octobre 1841 rendit exécutoire en Algérie la loi organique du 22 frimaire an VII en faisant d'ailleurs bénéficier ce pays d'un régime de faveur : les droits d'enregistrement étaient beaucoup moins élevés qu'en France et, de plus, les droits sur les mutations par décès n'existaient pas. Cependant, depuis 1914, les droits d'enregistrement ont été relevés à plusieurs reprises différentes ; d'autre part, l'impôt sur les successions a été établi à compter du 1^{er} janvier 1920, par décret du 29 décembre 1919, avec, toutefois, un tarif moins élevé que celui de la métropole.

2. Timbre :

La loi organique du 13 brumaire an VII a été rendue exécutoire en Algérie par l'ordonnance du 10 janvier 1843. En cette matière, la législation de la métropole a été appliquée sans restriction aucune.

Il importe de remarquer que les actes et jugements musulmans, pour lesquels des règles particulières avaient été établies en matière de timbre et d'enregistrement, ont été soumis au régime du droit commun par décrets des 12 et 19 décembre 1919.

Il ne faut pas oublier, en outre, que l'administration de l'enregistrement est chargée de percevoir la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, ainsi que les produits et revenus du domaine de l'Etat.

D) *Les contributions diverses :*

Les contributions indirectes sont perçues, en Algérie, par l'administration des contributions diverses, créée en 1846. Cette administration était chargée, au début, de l'assiette et du recouvrement de tous les impôts : impôts directs français et arabes, et impôts indirects, sauf les droits de douane et d'enregistrement. En 1872, on créa l'administration des contributions directes que l'on chargea uniquement de l'assiette des impôts directs (français et arabes) et des taxes assimilées. Il en résulte que le service des contributions diverses a actuellement dans ses attributions :

1° Le recouvrement des impôts directs et taxes y assimilées ;

2° L'assiette et la perception des impôts indirects.

Le régime des contributions indirectes appliqué à l'Algérie est également un régime de faveur ; les tarifs sont souvent moins élevés que dans la métropole, et, d'autre part, les impôts sont moins nombreux (il n'y a, par exemple, pas d'impôts sur les sels, les bougies et les huiles minérales). D'un autre côté, des trois monopoles fiscaux établis en France, un seul existe en Algérie, celui des poudres ; les allumettes ne sont pas imposées ; quant aux tabacs, ils ne l'ont été que récemment.

a) *Droits sur les tabacs :*

Les droits sur les tabacs n'ont été établis en Algérie qu'à partir du 1^{er} janvier 1907, par décret du 25 octobre 1906. Les tarifs ont été successivement relevés par décrets des 23 décembre 1914, 4 janvier 1920 et 17 dé-

cembre 1920. Ce dernier a substitué à l'ancienne tarification par catégorie :

1° Un droit fixe de six francs par kilogramme.

2° Une taxe *ad valorem* à deux taux successifs (25 et 50 0/0) frappant la fraction du prix de vente qui dépasse un minimum déterminé. Pour frapper davantage les produits de luxe, cette taxe *ad valorem* a été majorée au-delà d'un certain prix.

b) *Droit de circulation sur les vins :*

Créé par décret du 26 août 1907, ce droit, qui était alors de 0 fr. 20 par hectolitre, a été successivement porté à 1 fr. 20 par décret du 2 décembre 1915, à 3 francs par décret du 20 novembre 1918, et à 10 francs par décret du 25 novembre 1920.

c) *Droits sur les alcools.*

Introduits en Algérie par l'article 32 de la loi du 26 janvier 1892, ces droits, qui étaient tout d'abord de 30 francs par hectolitre, atteignent aujourd'hui 600 francs par hectolitre (décret du 14 décembre 1920,

d) *Surtaxe de 40 francs sur les sucres ajoutés aux vendanges.*

Etablie par décret du 26 août 1907.

e) *Droits de licence sur la fabrication et la vente des boissons et des tabacs.*

Réglémentés par la loi de finances du 28 avril 1893.

f) *Droit de consommation intérieure sur les cafés et droit de consommation sur la chicorée et les autres succédanés du café.*

Créés par décret du 15 novembre 1918. Le taux est de

30 francs par cent kilogrammes (40 francs pour le café torréfié et moulu).

g) *Taxe de 20 0/0 sur la vente des spiritueux.*

Instituée par décret du 30 décembre 1919.

h) *Impôt sur les transports par chemins de fer et tramways à traction mécanique.*

Créé par décrets des 13 et 20 novembre 1918.

Il se divise en deux :

L'impôt sur le prix des places des voyageurs dont le taux est de 10 0/0 pour les chemins de fer d'intérêt général et de 5 0/0 pour les chemins de fer d'intérêt local et les tramways ;

L'impôt sur le prix du transport des marchandises dont le taux général est de 6 0/0, sauf pour certaines marchandises qui n'acquittent que la moitié du droit.

i) *Taxe sur les voitures automobiles.*

Etablie par le décret du 14 décembre 1920, modifié par celui du 2 décembre 1921.

j) *Taxe sur le prix des places de théâtres, concerts, cinématographes et autres lieux de spectacles.*

Le tarif de cette taxe, créée par décret du 13 novembre 1918 modifié par celui du 2 décembre 1921, s'établit comme suit :

1. Théâtres : 10 0/0 sur le prix des places (6 0/0 seulement pour les théâtres subventionnés par les villes) ;

2. Music-Halls : 15 0/0 sur le prix des places ;

3. Cinématographes : 10, 15, 20 ou 25 0/0 des recettes nettes mensuelles, selon l'importance de la recette.

k) *Droit de garantie des matières d'or et d'argent.*

Etabli en Algérie par décret du 24 juillet 1857 : le tarif

de ce droit, augmenté à plusieurs reprises, est actuellement fixé ainsi (décret du 17 décembre 1920) :

150 francs par hectogramme pour le platine.

60 francs pour l'or.

3 fr. 50 pour l'argent.

Le tarif est donc le même que dans la métropole. Il faut ajouter à cet impôt *le droit d'essai des ouvrages d'or et d'argent*.

1) *Impôt sur les cartes à jouer.*

Créé en Algérie par décret du 16 décembre 1911, modifié par celui du 14 décembre 1920 ; le taux est le suivant :

	Cartes ordinaires	Cartes de cercles
1. Cartes au portrait espagnol et cartes au portrait français (jeux de 48 cartes et au-dessous).	0 75	1 50
2. Cartes au portrait français (jeux de plus de 48 cartes) et cartes aux portraits étrangers autres que le portrait espagnol.....	1 25	2 50

m) Divers autres droits, tel que : droit de 20 centimes par acquit-à-caution (ceux des tabacs exceptés) ; timbres des expéditions et quittances ; recouvrement des frais de poursuites ; amendes et confiscations, etc.

E) *Produits des douanes ; régime douanier :*

1° *Droits à l'importation*, constituant la majeure partie des produits des douanes.

2° *Droits sur les sucres de toute nature* : perçus par l'administration des douanes, ces droits sont de : 25 francs par

100 kilogrammes pour le sucre ; 400 francs par kilogramme pour la saccharine ; et 4.65 par cent kilogrammes pour les glucoses (décret du 25 novembre 1920).

3° *Droits à l'exportation* : ils ne sont entrés en vigueur que depuis l'année 1920, et n'affectent que quelques marchandises ; le produit de ces droits est très peu important.

4° *Droits de statistique* sur tous les objets qui entrent ou qui sortent ; ce droit n'est pas perçu sur les objets expédiés de France en Algérie ou réciproquement (loi du 28 décembre 1895, art. 13).

5° *Droits de navigation* comprenant : le droit de quai, les congès des bateaux français (pêcheurs ou allèges), les passeports des bâtiments étrangers, les passeports des bateaux étrangers (pêcheurs ou allèges), les droits de patente des bateaux corailleurs. L'art. 14 de la loi du 28 décembre 1895 a exempté du droit de quai les navires faisant le trajet entre la France et l'Algérie, et l'art. 6 de la loi du 23 décembre 1897 a décidé que le droit de quai ne serait perçu désormais que sur les marchandises, passagers, animaux, et voitures débarqués.

6° Droits divers, et amendes et confiscations.

Le régime douanier appliqué à l'Algérie est, depuis la loi de finances du 29 décembre 1884, *le régime de l'assimilation* :

Les produits français entrent en franchise en Algérie, et, réciproquement, les produits algériens ne sont pas taxés à leur entrée dans la métropole ; d'autre part, les produits étrangers importés en Algérie sont soumis aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France.

Le commerce extérieur de l'Algérie se faisant presque exclusivement avec la métropole, on peut dire qu'en fait ce commerce est libre, ce qui constitue un avantage à

la fois pour le producteur et le consommateur de France et d'Algérie : « Et cet élargissement du marché intérieur n'a pas seulement une portée économique. L'absence d'une barrière douanière est, comme le fait de se servir des mêmes timbres postes, un de ces signes extérieurs qui donnent au français qui débarque en Algérie l'impression qu'il n'a pas quitté le sol de la patrie » (1).

Assimilée à la France au point de vue du régime douanier, *l'Algérie a également été assimilée à la métropole en ce qui concerne la navigation*. En effet, la loi du 2 avril 1889 a décidé que la navigation entre la France et l'Algérie ne pourrait s'effectuer que sous pavillon français. L'Algérie a donc été considérée, non comme une colonie, mais comme une province française au delà de la Méditerranée, puisqu'on a appliqué à la navigation entre la métropole et elle la règle relative au cabotage de port français à port français d'Europe. Le régime du monopole du pavillon peut toutefois constituer un danger pour l'Algérie si les transports ne s'effectuent plus d'une façon normale ; aussi, la loi du 22 juillet 1909 a-t-elle autorisé le gouvernement à suspendre provisoirement par décret la loi du 2 avril 1889. Au début de la guerre, la régularité des services maritimes entre la mère-patrie et l'Algérie ayant cessé, la vie économique de cette dernière risquait d'être complètement paralysée ; la nécessité s'imposait de suspendre le monopole du pavillon, mesure qui fut prise, pour la durée des hostilités, par décret du 29 mai 1915, et pour une période de deux ans à compter du jour de la cessation des hostilités, par une loi du 20 octobre 1919.

La suspension du monopole du pavillon n'a d'ailleurs pas donné tous les résultats attendus.

(1) Girault, *op. cit.*, p. 737.

CHAPITRE V

L'étude du budget spécial de l'Algérie ne fait pas connaître d'une manière exacte l'état des finances de ce pays. Pour se faire une idée nette de la situation de l'Algérie au point de vue financier, il est nécessaire d'étudier en outre *certaines comptes existant hors budget*; il faut, de plus, et surtout, connaître la constitution du *fonds de réserve* et le montant des *fonds d'emprunt*.

I. — COMPTES HORS BUDGET :

Les plus importants sont :

a) *Le compte provisionnel* :

Jusqu'à 1920 inclusivement, le produit de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre fut inscrit aux recettes du budget spécial. L'article 13 de la loi du 31 décembre 1920, portant autorisation de la perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie pour l'exercice 1921, décida qu'à partir du 1^{er} janvier 1921 le produit de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre serait encaissé au crédit d'un compte hors budget, dit « compte provisionnel », et que ce compte pourrait être débité, dans la limite des sommes inscrites à son crédit, du montant des prélève-

ments qui seraient autorisés pour être affectés aux voies et moyens du budget ordinaire ou du budget extraordinaire.

Par application de ces dispositions, l'art. 14 de cette même loi autorisa un prélèvement de 80 millions de francs sur le compte provisionnel pour être affecté aux voies et moyens du budget extraordinaire de l'exercice 1921; l'article 12 de la loi du 31 décembre 1921 autorisa un autre prélèvement de 26.900.000 francs pour être affecté aux voies et moyens du budget extraordinaire de l'exercice 1922.

b) *Le compte spécial du ravitaillement*, ouvert par application des dispositions de l'article 8 du décret du 16 août 1920 sur le régime des céréales. Un prélèvement de 83.000.000 a été effectué sur ce compte pour l'exercice 1921, et un autre de 37.000.000 pour l'exercice 1922.

c) *Le compte des dépenses à régulariser* :

Lorsqu'il n'est plus possible de faire incorporer au budget d'un exercice le crédit nécessaire à l'acquittement de dépenses imprévues, le montant de ces dépenses est imputé au compte hors budget des « dépenses à régulariser », après autorisation des ministres de l'Intérieur et des Finances, et vote du crédit par les assemblées algériennes. Ces dernières sont appelées ultérieurement à statuer sur les propositions qui leur sont soumises en vue de l'ouverture du crédit budgétaire au moyen duquel sont régularisées les avances de la trésorerie.

II. — DU FONDS DE RÉSERVE.

Sa constitution a été prévue par l'article 13 de la loi du 19 décembre 1900 dont il importe de prendre connaissance :

Art. 13. — Les fonds libres de l'Algérie sont obligatoirement versés en compte courant au Trésor, au même titre que les fonds libres des départements. Les excédents de recette constatés en fin d'exercice sont affectés à la constitution d'un fonds de réserve. Il ne peut être opéré de prélèvement sur le fonds de réserve que pour le paiement de dettes exigibles ou le remboursement d'avances consenties par la métropole. Tout prélèvement doit être autorisé dans la même forme que les dépenses inscrites au budget. Toutefois, en cas d'urgence résultant d'événements calamiteux, le ministre de l'Intérieur pourra, sur la proposition du Gouverneur général, et après avis du ministre des finances, autoriser à titre provisoire un prélèvement exceptionnel sur le fonds de réserve. Lorsque le fonds de réserve dépassera la somme de 5 millions, les excédents de recette constatés en fin d'exercice seront attribués à l'Etat, jusqu'à concurrence d'un tiers, pour atténuer la charge annuelle de la garantie d'intérêts des lignes de chemins de fer indiquées à l'article 4. Le surplus pourra être affecté à des travaux d'intérêt général autorisés dans la même forme que les dépenses inscrites au budget.

La loi du 19 décembre 1900, en créant un fonds de réserve en Algérie, n'a fait qu'appliquer à ce pays une mesure existant déjà dans les colonies :

« La constitution d'un fonds de réserve est d'usage dans les colonies, et s'y justifie particulièrement lorsque leurs budgets sont alimentés par des impôts directs sur l'agriculture, impôts dont le rendement est très variable d'une année à l'autre, selon les fluctuations des récoltes. Le fonds de réserve, doté avec les excédents des bonnes an-

nées, sert à couvrir les déficits des mauvaises années (1)».

L'article 13 de la loi du 19 décembre 1900 a d'ailleurs été modifié :

1. Par l'article 4 de la loi du 23 juillet 1904 qui a porté le minimum du fonds de réserve à 10 millions et supprimé tout prélèvement au profit de la métropole.

2. Par l'article 19 de la loi du 14 décembre 1905 qui a autorisé le placement en rentes, bons du Trésor, obligations à court terme et valeurs de l'Algérie des sommes provenant : a) des fonds d'emprunt momentanément sans emploi ; b) du fonds de réserve de 10 millions, sous déduction toutefois des cinq premiers millions ; c) des excédents de recettes constatés lors du règlement de chaque exercice. Il est spécifié, toutefois, que les placements en valeurs de l'Algérie ne peuvent dépasser ni la moitié des fonds placés, ni la somme de cinq millions.

L'application de ces dispositions a permis à l'Algérie de créer un nouvel élément de ressources qui figure aux recettes ordinaires du budget sous le § 5 : « ressources exceptionnelles ». Les revenus que l'Algérie tire de ces placements se sont élevés, pour l'année 1920, à la somme de : 1.220.257 fr., 68 cent. Quant aux capitaux placés, ils étaient les suivants, à la date du 3 décembre 1920 (2) :

Fonds de réserve	Rentes 3 %.....	7.999.952 60
	Obligations algériennes 3 % 1902.....	3.653.685 88
	Total.....	11.653.638 48
Fonds d'emprunt 1908 (rentes 3 %).		26.499.907 18

(1) *Rapport de M. Berthelot à la Chambre sur le projet de loi du gouvernement (loi du 19 décembre 1900).*

(2) *Exposé de la situation générale de l'Algérie en 1920*, p. 220.

III. — LES EMPRUNTS ET LE RÉGIME DES CHEMINS DE FER EN ALGÉRIE :

1° *Les emprunts :*

L'institution du budget spécial avait été en grande partie motivée par le désir de donner à l'Algérie les moyens de faire l'effort nécessaire pour compléter son outillage industriel et commercial. La France avait simplement fait exécuter les travaux publics strictement indispensables à la vie économique de l'Algérie ; il était donc de toute nécessité que cette dernière fût mise à même d'entreprendre, avec ses propres ressources, les travaux dont la métropole ne voulait plus assumer la charge. Or, le fonds de réserve ne pouvait pas suffire aux dépenses considérables nécessitées par l'exécution de ces travaux. L'Algérie fut donc nécessairement amenée à emprunter.

Comme il n'était pas encore possible de déterminer avec exactitude les résultats que pouvait donner le budget spécial, le montant du premier emprunt ne fut que de 50 millions. Cet emprunt a été autorisé par la loi du 7 avril 1902 qui a fixé le taux maximum à 3,50 %, et le délai de remboursement à 60 ans. Il a été émis par obligations de 500 francs ; des établissements financiers furent chargés de l'émission. L'annuité d'intérêt et d'amortissement, qui s'élève à 2 millions environ, prendra fin en 1962. Les fonds ont été employés à l'exécution de travaux publics (travaux hydrauliques, routes et chemins, travaux maritimes), à la création de centres de colonisation, et à la mise en valeur des forêts.

L'Algérie a été autorisée, par la loi du 28 février 1918,

à contracter un nouvel emprunt de 175 millions destiné : 1° à l'achèvement des travaux entrepris à l'aide des fonds du précédent emprunt; 2° aux chemins de fer; 3° à l'assistance publique; 4° aux postes, télégraphes et téléphones. Comme pour l'emprunt de 1902, le taux d'intérêt était fixé à un maximum de 3,50 %, et le délai de remboursement à 60 ans; l'emprunt devait être réalisé par tranches, au fur et à mesure de l'exécution des travaux. La situation du marché des valeurs ne permit pas de trouver un établissement financier voulant se charger de l'émission dans les conditions fixées par la loi du 28 février 1908. Une loi du 17 juillet de la même année autorisa, en conséquence, le ministre des Finances à consentir à l'Algérie des avances, au taux maximum de 3,50 0/0, ne pouvant dépasser 25 millions et devant être remboursées dans un délai de 18 mois. Grâce à ces avances, l'Algérie put commencer immédiatement l'exécution du nouveau programme de travaux. L'emprunt n'a pu être contracté qu'en 1910 auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, au taux de 3,576 0/0; une loi du 6 avril 1910 a autorisé le relèvement du taux maximum de 3,50 0/0 à 3,576 0/0. Cet emprunt, émis par obligations de 500 francs, a été réalisé du 15 juillet 1910 au 15 juillet 1916 (13 tranches, à raison d'une tranche tous les six mois). L'annuité inscrite au budget, en vue de l'amortissement, et du paiement des intérêts, s'élève à 7.192.000 francs environ; elle prendra fin en 1970.

Les assemblées algériennes avaient voté, à leur session ordinaire de 1914, un projet d'emprunt de 55 millions à contracter directement par les chemins de fer algériens de l'Etat pour leur permettre d'entreprendre à bref délai des travaux urgents. Cet emprunt devait être remboursé en

35 ans, et le taux ne devait pas dépasser 4,30 0/0. Il n'a été autorisé, par la loi du 30 novembre 1916, que jusqu'à concurrence de 20 millions seulement.

D'autre part, l'emprunt de 1908 (175 millions) ayant été reconnu insuffisant pour permettre l'achèvement des lignes de chemins de fer à construire en exécution du programme de 1908, une loi du 15 juin 1918 autorisa un nouvel emprunt de 55 millions.

Ces deux derniers emprunts (20 et 55 millions) n'ont pu être réalisés par suite de la guerre; mais ils ont été incorporés à l'emprunt de 250 millions que l'Algérie a été autorisée à contracter, par la loi du 5 août 1920, pour liquider les découverts budgétaires et faire face aux charges exceptionnelles résultant de l'état de guerre. Cette même loi autorise également l'emprunt d'une somme de 35 millions de francs destinée aux chemins de fer algériens de l'Etat, et constituant le complément de celle de 20 millions que ces chemins de fer avaient été admis à contracter par la loi du 30 novembre 1916. L'emprunt autorisé par la loi du 5 août 1920 s'élève donc à 360 millions de francs; il est amortissable en 50 ans.

Il est à noter qu'un projet de loi modifiant la loi du 5 août 1920, qui a autorisé l'emprunt de liquidation, a été adopté par les assemblées algériennes à leur session ordinaire de 1921. Ce projet a pour objet d'augmenter de 45 millions le montant de l'emprunt de liquidation.

Les délégations financières et le conseil supérieur de gouvernement ont voté, lors de leur session extraordinaire de novembre 1920, un programme de travaux d'une extrême importance qui, une fois réalisé, donnera à l'Algérie un essor considérable au point de vue économique. Le

montant des travaux envisagés s'élève à 2.416,804.000 dont voici le détail :

Chemins de fer.....	1.359.000.000
Travaux publics.....	620.506.000
Instruction publique.....	158.800.000
Colonisation, enseignement technique et professionnel.....	115.000.000
Postes, télégraphes, téléphones.....	72.612.000
Forêts.....	11.724.000
Assistance publique et administration générale	44.162.000
Assistance aux indigènes.....	35.000.000

L'emprunt nécessaire à l'exécution de ces travaux n'a été fixé qu'à 1.600.000.000, le surplus devant être demandé aux plus-values certaines de matière imposable, et à l'accroissement de la production devant résulter normalement de l'amélioration progressive de l'outillage. La loi du 23 juillet 1921 a autorisé l'Algérie à contracter cet emprunt de 1.600 000.000, qui est amortissable en 60 ans au plus, et doit être réalisé par fractions successives au fur et à mesure des besoins, après inscription au budget de l'Algérie de l'annuité nécessaire à l'intérêt et à l'amortissement de la fraction à emprunter. La réalisation de chacune de ces tranches sera autorisée par décret sur rapport des ministres de l'intérieur et des finances.

Une grande partie du montant de cet emprunt doit être affectée aux chemins de fer. En Algérie, où il n'existe pas de voies navigables, les voies ferrées sont plus qu'ailleurs indispensables au développement économique du pays. Il importe donc de créer le plus grand nombre possible de lignes. Or, jusqu'ici, l'effort accompli n'a pas été suffisant.

2° *Le régime des chemins de fer en Algérie :*

Les deux premières lignes construites furent celles de Philippeville à Constantine et d'Alger à Oran ; la Compagnie P.-L.-M. obtint la concession de ces deux lignes qui étaient encore les seules existant en Algérie en 1875. C'est de 1875 à 1892 que la plupart des lignes actuelles furent construites ; les différentes compagnies concessionnaires étaient : le Bône-Guelma, l'Est-Algérien, l'Ouest-Algérien, la Franco-Algérienne et la Compagnie de Mokta-el-Hadid. A partir de 1892 aucune ligne nouvelle ne fut ouverte à l'exploitation jusqu'à 1904, époque à laquelle fut réalisée la réforme des chemins de fer. C'est par l'art. 7 de la loi du 23 juillet 1904 que l'Algérie a été autorisée à accomplir cette réforme. Voici le texte de cet article :

Les modifications qui seront apportées au régime des conventions existantes, avec ou sans changement dans la constitution des réseaux, le rachat, l'exploitation en régie des lignes actuellement concédées, devront être délibérés par les délégations financières et le conseil supérieur de gouvernement, dans les formes prévues pour le vote du budget, et approuvés par décret délibéré en Conseil d'Etat, contresigné par les ministres des travaux publics et des finances. En cas de rachat à l'amiable, la convention sera délibérée par les délégations financières et le conseil supérieur du gouvernement de l'Algérie, dans les formes prévues pour le vote du budget spécial, et approuvée par une loi. Le gouverneur général de l'Algérie et les Compagnies concessionnaires de chemins de fer dans la colonie sont autorisés, en tant que besoin est, à traiter dans les conditions prévues par les dispositions précédentes. Tout affermage de plus de 25 années, ou toute concession d'un che-

min de fer d'intérêt général de plus de 20 kilomètres devra être approuvé par une loi.

La diversité des compagnies concessionnaires étant une cause de difficultés incessantes, le rachat de ces compagnies s'imposait ; il put être effectué grâce aux dispositions de la loi du 23 juillet 1904. C'est ainsi que l'Algérie, qui avait déjà opéré le rachat du réseau de la Compagnie Franco-Algérienne (ordonné par la loi du 12 décembre 1900), racheta successivement les réseaux exploités par les Compagnies de l'Est-Algérien (décret du 25 août 1907) et de Bône à Guelma (décret du 9 juin 1914), la ligne d'Aïn-Beïda à Khenchela, et le réseau de l'Ouest-Algérien (décret du 31 décembre 1920).

Les chemins de fer algériens de l'Etat sont organisés administrativement et financièrement par le décret du 27 septembre 1912. Ils sont dotés de la personnalité civile et ont, par conséquent, leur budget propre ; le produit *net* de l'exploitation du réseau figure au budget spécial de l'Algérie (recettes d'ordre proprement dites). A la tête du réseau des chemins de fer exploités en régie sont placés un directeur et un conseil de réseau nommés par arrêté du Gouverneur général.

Le décret du 31 décembre 1920, qui avait autorisé le gouvernement de l'Algérie à opérer le rachat des concessions de chemins de fer d'intérêt général de la Compagnie de l'Ouest-Algérien, avec effet du 1^{er} janvier 1921, avait chargé cette Compagnie de l'exploitation provisoire, en régie, du réseau racheté jusqu'à ce qu'ait été institué un régime définitif, et, au plus tard, jusqu'au 30 juin 1921. Le décret du 23 juin 1921 prorogea jusqu'au 31 décembre 1921 l'exploitation provisoire, en régie, du réseau racheté, et confia cette exploitation à la Compagnie des

chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée à partir du 1^{er} juillet 1921. Un second décret, du 31 décembre 1921, a prorogé à nouveau cette exploitation provisoire, en régie, par la Compagnie P.-L.-M., des lignes rachetées de l'ancien réseau de l'Ouest-Algérien, jusqu'au premier jour du mois qui suivra la promulgation de la loi approbative de la convention du 1^{er} juillet 1921 fixant les nouvelles conditions d'exploitation des chemins de fer algériens d'intérêt général, et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} juillet 1922.

La convention à laquelle il est fait allusion dans ce dernier décret a été passée entre le gouverneur général de l'Algérie d'une part, l'administration des chemins de fer algériens de l'Etat et la Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée d'autre part. Elle est d'une très grande importance, elle établit un nouveau régime des chemins de fer de l'Algérie, calqué sur celui qui est à l'étude à l'heure actuelle dans la métropole : il est d'abord procédé au rachat du réseau de la Compagnie P. L. M., puis les voies ferrées de l'Algérie sont réparties entre deux réseaux exploités, l'un par l'administration des chemins de fer algériens de l'Etat, et l'autre par la Compagnie P. L. M. à qui il est affermé. Il est ensuite créé une organisation commune à ces deux réseaux, avec un fonds commun chargé de centraliser les bénéfices et de parer aux besoins et au déficit de l'exploitation.

Voici les dispositions essentielles de cette convention :

Article 1^{er}. — Les voies ferrées d'intérêt général de l'Algérie sont réparties entre deux réseaux exploités, l'un par l'administration des chemins de fer algériens de l'Etat, l'autre par la Compagnie P. L. M. Le réseau exploité par l'administration des chemins de fer algériens de l'Etat comprendra, en dehors des lignes qui relèvent actuellement

de cette administration, la ligne de Philippeville à Constantine, rachetée par l'Algérie à la Compagnie P. L. M. dans les conditions fixées par les articles 20, 21 et 32, et les lignes qui seront rattachées ultérieurement à ce réseau. Le réseau exploité par la Compagnie P. L. M. comprendra les lignes ci-après *qui lui sont affermées jusqu'au 31 décembre 1958* :

a) La ligne d'Alger à Oran, rachetée par l'Algérie à la Compagnie P. L. M. dans les conditions fixées par les articles 20, 21 et 24. b) Les lignes ayant composé l'ancien réseau de l'Ouest-algérien racheté par l'Algérie, ainsi que celles construites par l'Algérie et antérieurement exploitées par la Compagnie de l'Ouest-Algérien. c) Les lignes de Beni-Saf à Tlemcen et de Ténès à Orléansville, actuellement en construction, et les lignes qui seront ultérieurement rattachées à son réseau. Les conditions régissant l'affermage susvisé font l'objet des art. 22 à 31 ci-après.

Article 2. — L'exploitation des deux réseaux ci-dessus définis sera soumise aux dispositions ci-après qui comportent, sous la haute autorité du gouverneur général de l'Algérie :

1° Une organisation commune destinée à assurer la coordination des exploitations en concordance avec les intérêts généraux de l'Algérie ;

2° Une coopération des réseaux entre eux et avec l'Algérie, et une solidarité financière qui assure l'établissement et le maintien de l'équilibre entre les charges et les recettes fournies par le trafic.

Article 3. — L'organisation commune aux deux réseaux est constituée par un Conseil supérieur des chemins de fer algériens et par un Comité de direction dont la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement

sont déterminées ci-après. En dehors de cette organisation commune, l'organisation intérieure et l'exploitation de chaque réseau resteront celles qui lui sont propres.

Article 4. — Le Conseil supérieur des chemins de fer est composé, en sus du Président :

- a) Des six membres du Comité de direction ;
- b) Du Président et du Vice-Président du Conseil de réseau des chemins de fer algériens de l'Etat, et de deux représentants de la C^{ie} P. L. M. désignés par cette Compagnie et agréés par le Gouverneur général ;
- c) Pour chacun des deux réseaux, de deux représentants du personnel désignés par le Gouverneur général ;
- d) De quatorze représentants des intérêts généraux de l'Algérie nommés par le Gouverneur général.

Le Président est nommé par arrêté du Gouverneur général Le Directeur des chemins de fer au gouvernement général, siège au Conseil supérieur comme commissaire du gouvernement général.

Article 5. — Le Conseil supérieur des chemins de fer est obligatoirement saisi par le Gouverneur général des questions d'intérêt commun aux deux réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière. . .

Article 7. — Le Comité de direction est composé du directeur et de deux fonctionnaires de chacun des deux réseaux ; la présidence et la vice-présidence du Comité de direction seront exercées alternativement chaque année par les directeurs des deux réseaux.

Le Directeur des chemins de fer au gouvernement général, ou son suppléant, siège au Comité de direction comme commissaire du gouvernement général.

Article 8. — Le Comité de direction délibère sur toutes les questions qui intéressent les deux réseaux.

Article 14. — Il sera institué un fonds commun destiné à réaliser la solidarité financière des deux réseaux, à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges, et à leur faire, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie. Ce fonds commun fera l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures de l'Algérie. Il sera alimenté par l'excédent de recettes des réseaux, comme il est dit à l'art. 16 ci-après. Si cet excédent est insuffisant, les tarifs pourront être majorés dans les conditions indiquées à l'art. 18 ci-après. En cas de besoin, des avances seront faites au fonds commun par l'Algérie qui en sera remboursée comme il est prévu au dit article.

En fin d'affermage du réseau P. L. M. le solde du fonds appartiendra à l'Algérie.

Article 15. — Il sera alloué chaque année à chacun des deux réseaux une prime tendant à l'intéresser, ainsi que son personnel, au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses

Ainsi, d'après cette convention, l'Algérie se trouve divisée en deux grandes zones, l'Est et l'Ouest, administrées chacune par un réseau homogène, distinct et relativement indépendant : à l'Est, le réseau de l'Etat ; à l'Ouest, le réseau affermé à la C^{ie} P. L. M., à l'exception cependant de la ligne de Colomb-Béchar, considérée comme ayant un caractère stratégique, et réservée pour cette raison à l'exploitation directe par l'Etat.

Les motifs qui ont fait adopter ces dispositions sont les suivantes : 1. l'émulation qui ne manquera pas d'exister entre les deux réseaux, et qui sera d'une grande utilité au point de vue économique ; 2. le fait que le Maroc venait précisément de concéder à la Cie P. L. M. la construction

et l'exploitation de la partie de son réseau de voies ferrées contiguë à la frontière algérienne. Il est évident que l'Algérie avait ainsi un intérêt économique de premier ordre à voir entre les mêmes mains l'exploitation d'une partie du réseau marocain, et, d'autre part, du réseau existant à l'Ouest de son territoire.

Si l'on considère en outre que la Cie P. L. M. exploite le réseau desservant le sud de la France, et, notamment, le port de Marseille avec lequel se font à peu près toutes les transactions maritimes de l'Algérie, on est amené à reconnaître que cette dernière avait un puissant intérêt à affermer à la Cie P. L. M. une partie de son réseau.

Cette convention, si elle est adoptée par le Parlement, donnera à l'Algérie la maîtrise absolue de ses voies ferrées, et lui permettra de gérer ces dernières avec plus d'autorité en obtenant d'elles une coordination et une liaison étroite qui ne pourront qu'améliorer leur exploitation.

Pour terminer cette courte étude du nouveau régime des chemins de fer algériens, il convient de mentionner un autre projet de loi relatif à l'incorporation dans le réseau des chemins de fer d'intérêt général de l'Algérie des lignes de Biskra à Touggourt et d'Oumache à Tolga, construites par les Territoires du Sud. En opérant cette incorporation, l'Algérie réalisera l'unification des lignes d'intérêt général existant dans le département de Constantine.

DEUXIÈME PARTIE

Le budget des territoires du Sud et les budgets locaux.

CHAPITRE VI

Le budget des territoires du Sud.

Administrativement, l'Algérie est divisée :

1. Dans le sens de la longitude, en trois départements : Oran, Alger, Constantine.

2. Dans le sens de la latitude, en territoire civil et en territoire de commandement. Le territoire civil est divisé en arrondissements subdivisés eux-mêmes en communes (communes de plein service et communes mixtes). Le territoire de commandement est partagé en subdivisions qui comprennent des communes mixtes et des communes indigènes.

La loi du 24 décembre 1902 a séparé l'Algérie proprement dite des territoires du Sud en coupant en deux le territoire de commandement dans le sens de la latitude :

« Les fractions de territoires militaires situées au sud des circonscriptions suivantes : cercle de Marnia, annexe

d'El-Aricha, annexe de Saïda, cercle de Tiaret, annexe d'El-Aflou, cercle de Boghar, annexe de Chellala, annexe de Sidi-Aïssa, cercle de Bou-Saada, annexe de Barika, poste de Tkout (cercle de Biskra), cercle de Khenchela, cercle de Tebessa, constituent un groupement spécial, dénommé « territoires du Sud », dont l'administration et le budget sont distincts de ceux de l'Algérie (art. 1^{er}) ».

Les territoires du Sud sont au nombre de quatre : Aïn-Sefra, Oasis sahariennes, Ghardaïa, Touggourt ; ils comprennent cinq communes mixtes et huit communes indigènes divisées en cercles, annexes et postes.

La création des territoires du Sud s'imposait ; l'Algérie ne saurait, en effet, être prolongée indéfiniment vers le Sud. D'autre part, il était également indispensable de doter ces territoires de la personnalité civile : « La création du budget des territoires du Sud répondait à une double préoccupation. La partie saharienne de l'Algérie n'est encore qu'imparfaitement soumise à l'influence française. Pour y asseoir notre domination et pour pouvoir commencer la mise en valeur, de lourdes dépenses sont nécessaires. Le Parlement s'inquiétait des charges qui pouvaient résulter pour la métropole de ce travail de pénétration et désirait les limiter. L'Algérie du Nord, de son côté, ne demandait qu'à être séparée d'une région inexploitée qui ne pouvait être pour elle qu'une source de dépenses. La solution parut être de faire un budget autonome, distinct à la fois du budget de la métropole et du budget spécial de l'Algérie (1) ».

Les départements opposèrent une vive résistance à la création des territoires du Sud ; c'est qu'en effet les impôts

(1) ALLIX, *op. cit.*, p. 763.

arabes constituaient la principale ressource des budgets départementaux, ressource dont ils seraient désormais privés en grande partie. Pour faire cesser cette opposition des départements, l'Algérie s'engagea à leur allouer chaque année des subventions ; les territoires du Sud jouissent ainsi de l'intégralité de leurs recettes.

Le décret du 30 décembre 1903 fixe comme il suit, en son article 1^{er}, la composition du budget des territoires du Sud :

1. *Recettes* : Les recettes sont celles qui proviennent des impôts de toute nature, redevances, fonds de concours et autres produits actuellement perçus sur les dits territoires, soit au profit de l'Algérie, soit au profit des budgets départementaux, à l'exception de celles relatives au service des pensions civiles.

2° *Dépenses* : Elles comprennent l'ensemble des dépenses civiles actuellement effectuées pour les besoins des mêmes territoires par imputation sur les crédits du budget de l'Algérie ou des budgets départementaux, à l'exception de celles qui sont relatives au service des pensions civiles.

Le budget des territoires du sud est établi par le gouverneur général ; le conseil de gouvernement l'étudie, mais il n'a aucun pouvoir propre, il donne simplement son avis. Le budget est ensuite réglé par décret sur rapport des ministres de l'intérieur, de la guerre et des finances. L'ordonnateur principal est le gouverneur général ; le seul comptable est le trésorier-payeur général de l'Algérie. En fin d'exercice, le compte administratif du gouverneur général est réglé par décret.

Le budget des territoires du sud a commencé à fonc-

tionner en 1904. Le décret du 19 décembre 1921, portant règlement de ce budget pour l'exercice 1922, fixe ainsi les dépenses et les recettes :

1. Dépenses :

Dette.....	880.604
Gouvernement général et administration centrale	660.710
Occupation et commandement.....	584.190
Administration générale.....	593.620
Services administratifs.....	1.457.188
Services financiers.....	2.403.557
Commerce, agriculture et colonisation.....	761.372
Travaux publics.....	2.529.766
Chemins de fer.....	3.100.000
OEuvres diverses de bienfaisance et d'utilité publique intéressant les indigènes.....	345.507
Dépenses éventuelles.....	50.000
Dépenses d'exercices clos et périmés.....	mémoire
Dépenses extraordinaires.....	10.000
Dépenses accidentelles.....	3.000
Dépenses militaires.....	mémoire
Total.....	13.379.914

2. Recettes :

Impôts et revenus.....	9.155.327
Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'Etat.....	725.000
Produits et revenus du domaine de l'Etat.....	166.600
Produits divers du budget.....	32.301
Ressources exceptionnelles.....	134.000
Recettes d'ordre.....	3.218.880
Recettes extraordinaires.....	10.000
Total.....	13.442.108

Il importe de faire diverses remarques au sujet de ces dépenses et de ces recettes :

1. Les territoires du sud sont eux aussi endettés. Il ont tout d'abord reçu en 1904 une partie de l'emprunt de 50 millions contracté par l'Algérie ; puis, une loi du 4 avril 1910 les a autorisés à contracter eux-mêmes un emprunt de 8.500.000 francs pour la construction de la ligne de chemin de fer de Biskra à Touggourt.

2. Les dépenses militaires figurent au budget pour mémoire, ainsi que la subvention, égale au montant de ces dépenses, accordée par la métropole. Les territoires du sud contribuent d'ailleurs aux charges militaires de la métropole ; un crédit de 400.000 francs est inscrit à cet effet au budget de 1922.

3. Les territoires du sud participent aux dépenses occasionnées par les services qui leur sont communs avec l'Algérie. Le montant de cette participation est fixée par arrêté du gouverneur général.

4. Le budget des territoires du sud s'étant toujours soldé en excédent depuis sa création, d'importants prélèvements sont opérés chaque année sur l'excédent du *fonds réserve*. Ce dernier a été créé par décret du 15 avril 1905 ; comme celui de l'Algérie, il est alimenté par les excédents budgétaires, mais il a reçu en plus au début une attribution de 500.000 francs prélevée sur le fonds de réserve de l'Algérie. La réserve indisponible, qui ne peut être employée que pour le paiement des dettes exigibles et en cas d'événements calamiteux, est fixée à 600.000 francs. Les excédents peuvent être affectés à des dépenses d'intérêt général autorisées dans les mêmes formes que les dépenses inscrites au budget. Le placement des fonds libres est réglementé

par le décret du 25 août 1909 dont les dispositions sont les mêmes que celles de la loi du 14 décembre 1905 concernant le placement des fonds libres dans l'Algérie du Nord.

Les deux tiers de l'actif du fonds de réserve proviennent d'annulations de crédits inscrits à la section des travaux publics du budget des territoires du sud ; ces annulations résultent de l'ajournement de nombreux travaux que la pénurie de personnel et de matériel n'a pas permis d'entreprendre pendant la guerre.

Au 1^{er} janvier 1919, le total des excédents budgétaires depuis 1904 dépassait 10 millions ; les prélèvements effectués sur ces excédents s'élevaient à 7.161.500 francs, et ceux opérés pour événements calamiteux à 430.000 francs.

5. Les impôts, dans les territoires du sud, ne peuvent être créés, modifiés ou supprimés que par décret en Conseil d'Etat. La part qui revient à ces territoires dans les produits des douanes, de l'octroi de mer (attribué aux communes) et des contributions diverses, est fixée par arrêté du gouverneur général.

Le nouveau régime fiscal institué dans l'Algérie du Nord à partir du 1^{er} janvier 1919 n'a pas été étendu aux territoires du sud ; ces derniers restent soumis *provisoirement* à tout l'ancien système d'impôts, et, notamment, aux impôts arabes qui constituent leur principale ressource. Cependant, pour établir dans le Sud l'égalité fiscale réalisée dans l'Algérie du Nord, un décret du 30 décembre 1918 a stipulé que les européens et les indigènes naturalisés, exemptés jusqu'à ce jour, dans les territoires du sud, de toute contribution pour leurs cultures, leurs animaux et leurs palmiers, y seraient soumis, à partir du 1^{er} janvier 1919, à des impôts portant sur ces trois bran-

ches de revenus, dans les mêmes conditions et sur les mêmes bases que les contribuables indigènes.

Il convient de noter que les taxes assimilées aux contributions directes ne sont qu'au nombre de deux : droits de vérification des poids et mesures, et redevances des mines.

6. Le produit *brut* de l'exploitation en régie du réseau de chemin de fer de Biskra-Touggourt et embranchements figure au budget des territoires du sud (recettes d'ordre, recettes en atténuations de dépenses). Dans l'Algérie du Nord, c'est seulement le produit *net* des lignes exploitées en régie qui figure au budget spécial ; on pratique ainsi le système des contractions, contraire au principe de l'universalité.

CHAPITRE VII

Les Budgets locaux.

I. — LE BUDGET DÉPARTEMENTAL :

Les règles concernant les budgets départementaux algériens sont contenues dans le décret du 23 septembre 1875 ; elles sont sensiblement les mêmes que celles relatives aux budgets départementaux métropolitains. Toutefois, étant donnée la coexistence, dans le département algérien, du territoire civil et du territoire de commandement, le projet de budget est préparé de concert par le Préfet et par le Général de division, qui sont tous deux ordonnateurs principaux. Les comptables sont : à Alger, le trésorier général ; à Oran et à Constantine, les payeurs principaux. La clôture de l'exercice a lieu le dernier jour du mois de février de la seconde année.

Les impôts arabes étaient autrefois la principale ressource des budgets départementaux ; les indigènes supportaient ainsi une part beaucoup trop grande des dépenses locales dont bénéficiaient presque exclusivement les européens. Depuis la suppression des contributions arabes, *les recettes des budgets ordinaires* des départements sont les suivantes (décret du 1^{er} décembre 1918) :

1^o Des centimes ordinaires sans affectation spéciale, sur la contribution foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties), dont le maximum est actuellement de 25.

2^o Des centimes ordinaires sans affectation spéciale,

sur toutes les contributions directes, à l'exception de l'impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu : maximum : 8.

3° Des centimes ordinaires additionnels à toutes les contributions directes, pour dépenses des chemins vicinaux (maximum 15). Ces centimes ne peuvent être votés par les conseils généraux qu'en cas d'insuffisance du produit des centimes ordinaires sans affectation spéciale.

4° En cas d'insuffisance des recettes ordinaires, des centimes additionnels à toutes les contributions directes (maximum 20).

5° Des subventions et des contingents fournis respectivement par le budget spécial de l'Algérie et par les budgets communaux, pour participation à diverses dépenses.

6° Les produits et revenus du domaine départemental.

7° Les produits des droits de péage.

8° Le produit de la taxe sur le bétail, instituée par décret du 16 décembre 1921.

Une loi, en date du 28 juillet 1886, avait établi une taxe sur les vignobles dans le but de fournir les ressources nécessaires aux syndicats créés pour la défense contre le phylloxéra. En vertu de l'art. 5 de la loi du 27 décembre 1894, cette taxe était perçue par les départements qui en remettaient le montant aux syndicats. Une loi du 14 août 1919, modifiant la réglementation relative à la lutte contre le phylloxéra, a abrogé la loi du 28 juillet 1886. Par suite, la taxe sur les vignobles a cessé d'être perçue à partir de 1920.

Quant aux *recettes du budget extraordinaire*, elles consistent surtout en centimes extraordinaires additionnels à toutes les contributions directes (maximum 12).

Pour l'exercice 1919,

les recettes et les dépenses ont été les suivantes (1) :

DÉPARTEMENTS	RECETTES		TOTAL des recettes	DÉPENSES		TOTAL des dépenses	EXCÉDENT des recettes
	ordinaires	extraordinaires		ordinaires	extraordinaires		
ALGER... ..	10.114.137 90	5.404.550 45	15.518.688 35	6.729.858 03	3.064.670 86	9.794.528 89	5.724.159 46
ORAN.	4.171.894 25	3.039.051 91	7.210.946 15	5.340.684 84	774.982 12	6.115.566 96	1.075.319 20
CONSTANTINE...	7.472.140 14	104.184 18	7.576.324 32	6.423.685 62	287.625 55	6.711.311 17	865.013 15

(1) *Exposé de la situation générale de l'Algérie en 1920, p. 4.*

Lors de la clôture de l'exercice 1919, la dette des départements algériens s'élevait, en capital et intérêts à : 75.613.887 fr. 78 (Alger : 44.828.060 fr. 06; Oran : 6.890.857 fr. 16; Constantine : 23.894.970 fr. 56). Les annuités inscrites aux budgets de 1920 pour l'amortissement de cette dette étaient de : 1.815.784 fr. 94 pour le département d'Alger; 336.931 fr. 36 pour le département d'Oran; et 1.217.178 fr. 92 pour celui de Constantine.

II. — LE BUDGET COMMUNAL :

Il est établi, en principe, d'après les mêmes règles que dans la métropole. Dans les communes mixtes du territoire civil, il est préparé par l'administrateur, voté par la commission municipale, et définitivement réglé par le préfet. *Les principales recettes ordinaires* des budgets communaux sont les suivantes :

1° Produits de l'octroi de mer :

L'octroi de mer a été établi en Algérie par l'ordonnance du 21 décembre 1844 en remplacement des droits d'octroi sur les marchandises qui entraient dans les villes par mer et par terre. Il présente trois caractères essentiels : il ne frappe qu'un très petit nombre d'articles; il ne tient pas compte de l'origine des marchandises; il est perçu au profit des communes.

L'octroi de mer est perçu par l'administration des douanes pour les produits qui entrent par la frontière de mer, et par l'administration des contributions diverses pour ceux qui sont originaires de l'Algérie. Les produits taxés sont énumérés dans un décret qui fixe pour une certaine période le taux de l'octroi de mer. Un prélèvement de 6 0/0 sur le produit brut est opéré, pour frais de percep-

tion, au profit du budget spécial de l'Algérie; puis il est prélevé un sixième du produit net pour dépenses d'instruction primaire; le restant est partagé entre les communes de plein exercice et les communes mixtes au prorata de la population, les indigènes musulmans étant comptés pour un huitième de leur nombre dans les communes de plein exercice, et pour un quarantième dans les communes mixtes.

Le tarif fixé par le décret du 6 décembre 1918, et d'après lequel les droits de l'octroi de mer ont été perçus en 1920, est le suivant : café, 40 francs par 100 kilogrammes; glucoses 10 francs; sucres bruts, raffinés et candis 25 fr; chicorée 10 francs; thé 25 fr; poivre 50 fr.; marrons, châtaignes et leurs farines 5 fr; cannelle 45 fr.; muscades, vanille 100 francs; clous de girofle 40 fr; huiles minérales 5 fr.; alcool pur 50 fr. par hectolitre; bières 5 francs.

Les produits de l'octroi de mer se sont élevés en 1920 à : 14.732.243 fr. 40, dont 13.428.179 fr. 52 perçus par les douanes, et, 1.304.063 fr. 88 perçus par les contributions diverses. La part des communes a été de 11.537.973 fr. 44.

2. Taxe sur les loyers :

Elle a été créée par un arrêté du chef du pouvoir exécutif, en date du 4 novembre 1848. Un décret du 15 juin 1899, modifié par les décrets des 14 mars 1916 et 6 décembre 1918, fixe les règles relatives à cette taxe qui est basée sur la valeur locative. C'est le conseil municipal qui, dans chaque commune, détermine le taux de l'impôt; toutefois, ce taux ne peut être supérieur à 12 0/0. La taxe sur les loyers est due « par chaque habitant français, indigène ou étranger de tout sexe non réputé indigent ». Elle comporte des réductions pour charges de famille.

Il faut ajouter à cette taxe une taxe sur les locaux en garni instituée par décret du 16 décembre 1921.

3. Taxe sur les chiens, payée aussi bien par les indigènes que par les européens.

Autrefois, les taxes sur les loyers et sur les chiens n'étaient dues par la population indigène que dans les communes de plein exercice ; elles étaient remplacées, dans les communes mixtes et indigènes, par des centimes additionnels aux impôts arabes, centimes qui n'étaient pas perçus dans les communes de plein exercice. Depuis la suppression des contributions arabes, les taxes sur les loyers et sur les chiens sont également payées par les indigènes des communes mixtes et indigènes.

4. Taxes des prestations en nature pour les chemins vicinaux et pour les chemins ruraux, auxquelles sont soumis aussi bien les indigènes que les européens.

5. Taxe sur le balayage.

6. Taxes sur les spectacles (décret du 16 décembre 1921).

7. Un sixième du principal de la redevance proportionnelle de la taxe sur les mines.

8. Un dixième du principal de la contribution des patentes (droits restant à recouvrer) ; cette recette disparaîtra en même temps que la contribution des patentes.

9. Des centimes ordinaires additionnels à la contribution foncière (propriétés bâties et propriétés non bâties), et dont le maximum est de 5.

10. Des centimes additionnels à toutes les contributions directes, à l'exception de l'impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu.

11. Des centimes extraordinaires et des centimes pour insuffisance de revenus (maximum 20).

CONCLUSION

A) *L'expérience du budget spécial de l'Algérie :*

1. Le budget spécial de l'Algérie depuis l'origine jusqu'à la guerre : (chiffres définitifs).

EXERCICES	RECETTES ORDINAIRES	DÉPENSES ORDINAIRES
1901	57.885.440 72	54.184.064 41
1902	60.018.332 82	53.829.399 08
1903	65.223.838 87	55.813.147 76
1904	62.203.798 91	54.799.327 15
1905	85.113.567 96	81.188.709 20
1906	86.049.557 13	81.314.865 61
1907	94.833.625 09	88.304.520 62
1908	101.022.050 73	93.913.407 62
1909	99.658.904 96	96.513.002 06
1910	104.527.245 58	96.117.720 19
1911	116.968.239 52	101.024.906 12
1912	123.971.974 79	103.235.688 54
1913	130.998.462 82	114.704.469 68

De l'examen du tableau ci-dessus, il résulte :

a) Que le budget de l'Algérie a subi un accroissement continu depuis sa création. Cet accroissement est dû en partie aux emprunts contractés pour l'exécution de travaux publics. Il faut aussi remarquer que « les garanties d'intérêt payées par la métropole aux chemins de fer algériens ayant été remplacées en 1904 par une subvention au budget spécial, les recettes et les dépenses se sont enflées subitement de ce chef, sans qu'aucune dépense nouvelle corresponde à cette augmentation purement apparente ». (1).

b) Que le budget s'est soldé régulièrement en excédents. Toutefois, ces derniers ne sont pas bien réels : ils consistent surtout en annulations de crédits, ce qui a fait dire à M. Larcher (*op. cit.*, tome I) :

« Puisque une somme portée au fonds de réserve est reprise l'année suivante comme recette extraordinaire, en même temps que de nouvelles sommes sont reversées à la caisse de réserve, on peut dire qu'il en est des millions du fonds de réserve comme des figurants de théâtre qui passent et repassent pour donner l'illusion du nombre. »

2) Le budget spécial depuis 1914 :

Pour chacun des exercices 1914, 1915, 1916 et 1917, les ressources se sont trouvées, du fait de la guerre, inférieures aux paiements. Le déficit a atteint : 13.937.371 66 en 1914 (ce déficit a d'ailleurs été intégralement couvert au moyen des disponibilités du fonds de réserve) ; 20.423.964 30 en 1915 ; 12.272.706 16 en 1916 ; 8.829.811 12 en 1917. Par contre, les exercices 1918, 1919 et 1920 se sont soldés respectivement par un excédent de recettes de : 6.479.029 52 ; 39.269.414 80 ; 66.945.000 (chiffres provisoires).

(1) GIRAULT, *op. cit.*, p. 166.

D'autre part, de 1918 à 1919, les recettes ordinaires sont passées brusquement de 140.047.378 fr. à 222.361.041 fr. et les dépenses ordinaires de 133.568.348 fr. à 189.659.655 francs. Cette augmentation considérable résulte des charges nouvelles imposées à l'Algérie par suite de la guerre et de la hausse des prix.

B) Résultats de la réforme de 1900.

La réforme financière de 1900 a été bienfaisante. Elle a permis à l'Algérie, maîtresse de son budget et libre désormais de contracter des emprunts, de procéder à l'exécution de grands travaux publics que la métropole hésitait à entreprendre. En 1914, certains progrès avaient déjà été réalisés, de nouvelles lignes de chemins de fer avaient été ouvertes à l'exploitation, et le commerce de l'Algérie prenait un essor considérable.

Malheureusement, la guerre européenne arrêta tout développement économique et détermina, en 1920, une crise industrielle et commerciale, aggravée en Algérie par certaines circonstances particulières. Dans ce pays, la majorité de la population vit de l'agriculture ; or, celle-ci dépend elle-même de conditions climatiques variables contre lesquelles elle n'est pas encore suffisamment garantie par les travaux hydrauliques. L'année agricole 1920 a été exceptionnellement mauvaise par suite de la sécheresse ; la récolte des céréales a été presque nulle, et celle des raisins très médiocre ; de plus, les troupeaux éprouvèrent de grandes pertes occasionnées par la disparition des points d'eau et des pâturages. Les colons, obligés néanmoins de faire face à leurs frais d'exploitation, ont été contraints à réduire leurs dépenses, au détriment du

commerce et de l'industrie du pays. Quant aux indigènes, totalement imprévoyants, ils se sont trouvés voués, dans certaines régions, à la plus lamentable misère. L'administration prit d'ailleurs d'énergiques mesures pour approvisionner la colonie en céréales. D'autre part, l'Algérie a beaucoup souffert de la cherté et de l'insuffisance des moyens de transport sur mer et par voie ferrée; la crise des transports a particulièrement éprouvé le commerce algérien, la colonie recevant du dehors la plus grande partie de ses produits manufacturés.

La crise agricole n'a été que passagère, mais la crise industrielle et commerciale, due à des causes d'ordre général, dure encore. Il faut espérer, cependant, que l'équilibre économique ne tardera pas à se rétablir. Mais, pour que ce résultat soit possible, il est indispensable que la mère-patrie reprenne sa place sur les marchés extérieurs, puise moins abondamment dans les productions étrangères, et utilise les richesses de sa colonie.

Une politique économique prévoyante et hardie aurait pu faire sortir de l'Algérie des millions de quintaux de céréales que la France a été obligée d'acheter si cher à l'Amérique, et des millions de tonnes de minerais qu'elle aurait pu vendre à ses alliés. En négligeant l'utilisation des richesses de l'Algérie, et en achetant à l'étranger à un prix très élevé (du fait du change) ce qu'elle aurait pu acheter au pair, la France a ainsi perdu un nombre considérable de milliards. Elle a cependant compris qu'elle avait eu tort. Aussi, la loi du 23 juillet 1921 a-t-elle autorisé l'Algérie à contracter un emprunt de 1.600 000.000 nécessaire à l'exécution d'un programme de travaux publics dont la réalisation permettra la mise en valeur de la colonie.

Une exploitation rationnelle de cette dernière assurera à la métropole des ressources inépuisables, et la dispensera d'acheter à l'étranger à des prix ruineux des denrées de première nécessité et des matières premières que l'Algérie peut produire bien au-delà de ses besoins.

En tête du nouveau programme de travaux se trouvent placés la réorganisation et le développement des moyens de transport ; la fortune économique du pays est, en effet, sous la dépendance directe de ces derniers ; or, le réseau de voies ferrées de l'Algérie est manifestement insuffisant, et l'organisation maritime inexistante. Cet état de choses appelle des mesures extrêmement urgentes, s'imposant avec un caractère d'autant plus impérieux que l'on est à la veille d'importantes mises en valeur qui vont augmenter le trafic de certaines voies ferrées. L'Algérie possède en effet des mines d'une richesse incomparable qui doivent être pour elle une source inépuisable de revenus, dont une partie presque insignifiante est à ce jour exploitée. L'Ouenza notamment est sur le point de produire 2 millions de tonnes par an (fer et cuivre). Le rendement des mines dépendant de la capacité du trafic des voies ferrées, il est nécessaire de mettre le réseau existant en état de faire face à un trafic dont le budget de l'Algérie sera le premier à recueillir les fruits.

La prompt exécution du programme projeté assure la mise en exploitation, d'une part, d'une région agricole où la colonisation pénètre avec une intensité remarquable (plaines des départements d'Alger et d'Oran), et, d'autre part, de richesses minières dont il paraît inconcevable que l'on n'ait pas songé plus tôt à tirer parti. La richesse de l'Algérie en fer et en phosphates est énorme ; elle peut en livrer une grande quantité à la consommation, à con-

dition, bien entendu, de constituer l'outil de transport nécessaire. Si elle met en activité ses exploitations de minerais de fer et de phosphates, ce sont des millions de tonnes qu'elle pourra exporter chaque année, vendre à l'étranger. Elle reprendra ainsi une place prépondérante dans le commerce mondial, en rétablissant en sa faveur la balance de ses importations et de ses exportations, et en relevant le change.

On peut donc affirmer que l'autonomie financière accordée par la loi de 1900 à l'Algérie, a permis, et, surtout, permettra le développement économique de cette dernière, développement dont la France bénéficiera largement.

VU ET LU :

Le Président de la Thèse,
Edgard ALLIX.

VU :

et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Paul APPELL.

Vu : *Le Doyen,*
F. LARNAUDE.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages de fonds.

ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* (4^e édition, 1921).

GIRAULT. — *Principes de colonisation et de législation coloniale* (4^e édition, 1921, 3 vol.).

LARCHER. — *Traité élémentaire de législation algérienne* (2^e édition, 1911, 3 vol.).

II. — Thèses.

PERINGUEY. — *L'autonomie financière de l'Algérie* (Paris, 1904).

BONZOM. — *Du régime fiscal en Algérie* (Paris, 1899).

III. — Documents officiels.

Exposé de la situation générale de l'Algérie, présenté annuellement par le Gouverneur général.

Exposé de la situation générale des territoires du Sud.

Procès-verbaux des délibérations du Conseil supérieur du Gouvernement.

Procès verbaux des délibérations des délégations financières algériennes.

Bulletin officiel du Gouvernement général de l'Algérie.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
I. — RÉPARTITION DES DÉPENSES ET DES REGETTES COLONIALES ENTRE LE BUDGET MÉTROPOLITAIN ET LES BUDGETS COLONIAUX	5
1. Régime de l'assimilation financière.....	5
2. Régime de l'autonomie financière.....	7
II. — HISTORIQUE DU RÉGIME FINANCIER DE L'ALGÉRIE.....	8
1. Ordonnance du 21 août 1839.....	8
2. Ordonnance du 17 janvier 1845.....	9
3. Décret du 27 octobre 1858.....	9
4. Loi du 19 décembre 1900.....	11
III. — PARTICIPATION DU BUDGET MÉTROPOLITAIN AUX RECETTES ET AUX DÉPENSES DE L'ALGÉRIE.....	13
1. Dépenses demeurées à la charge du budget métro- politain en vertu de la loi du 19 décembre 1900....	13
2. Recettes algériennes dont bénéficie le budget de la métropole en vertu de la loi du 19 décembre 1900..	17

PREMIÈRE PARTIE

Le budget spécial de l'Algérie

<i>Chapitre premier.</i> — Préparation du budget.....	23
<i>Chapitre II.</i> — Vote et règlement du budget.....	24

I. — Composition, fonctionnement et attributions du Conseil supérieur du Gouvernement général de l'Algérie.....	24
II. — Composition, fonctionnement et attributions des délégations financières algériennes.....	30
III. — Vote et règlement du budget.....	42
a) Examen du projet de budget par les délégations financières.....	42
b) Examen du projet de budget par le Conseil supérieur du Gouvernement.....	46
c) Rôle respectif des Chambres et du Gouvernement dans l'élaboration du budget de l'Algérie.....	48
<i>Chapitre III. — Exécution et contrôle de l'exécution du budget.....</i>	52
I. — Exécution du budget.....	52
II. — Contrôle de l'exécution du budget.....	55
<i>Chapitre IV. — Dépenses et recettes du budget spécial de l'Algérie.....</i>	58
I. — Analyse du budget spécial de l'Algérie.....	58
II. — Dépenses et recettes du budget spécial pour l'exercice 1922.....	60
III. — Dépenses et recettes du budget annexe du jardin d'essai du Hamma pour l'exercice 1922.....	70
IV. — Le service des pensions civiles en Algérie.....	72
V. — Etude du système fiscal de l'Algérie.....	76
a) Les impôts directs.....	76
1. Les impôts directs jusqu'en 1919.....	76
2. Les impôts directs depuis 1919.....	83
b) Les taxes assimilées aux contributions directes..	88
c) Produits de l'enregistrement et du timbre.....	89
d) Les contributions diverses.....	90
e) Produits des douanes. — Régime douanier.....	93
<i>Chapitre V. — I. Comptes hors budget.....</i>	96
a) Le compte provisionnel.....	96

b) Le compte spécial du ravitaillement.....	97
c) Le compte des dépenses à régulariser.	97
II. — Du fonds de reserve.....	97
III. — Les emprunts et le régime des chemins de fer en Algérie.....	100
1. Des emprunts.	100
2. Régime des chemins de fer.....	104

DEUXIÈME PARTIE

Le budget des territoires du Sud et les budgets locaux.

<i>Chapitre VI.</i> — Le budget des territoires du Sud.....	111
<i>Chapitre VII.</i> — Les budgets locaux.....	118
I. — Le budget départemental.....	118
II. — Le budget communal.....	121
CONCLUSION.....	125
a) L'expérience du budget spécial de l'Algérie.....	125
1. Le budget spécial depuis l'origine jusqu'à la guerre.....	125
2. Le budget spécial depuis 1914.....	126
b) Résultats de la réforme de 1900.....	127
Bibliographie. — Ouvrages de fonds. — Thèses. — Docu- ments officiels.....	131

